

Herrn
André Kuper MdL
Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/909

A02

Ansprechpartner:

Für den Städtetag NRW:
Referentin Katharina Suhren
Tel.-Durchwahl: 0221.3771.239
E-Mail: katharina.suhren@staedtetag.de
Aktenzeichen: 20.22.02N

Für den Landkreistag NRW:
Hauptreferent Dr. Kai Zentara
Tel.-Durchwahl: 0211.300491.110
E-Mail: k.zentara@lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 20.25.05 Zen

Für den Städte- und Gemeindebund NRW:
Referent Carl Georg Müller
Tel.-Durchwahl: 0211.4587.255
E-Mail: CarlGeorg.Mueller@kommunen.nrw
Aktenzeichen: 41.4.1.4-002/004

Datum: 30. Oktober 2018

Zweites Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen und weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften (2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz- 2. NKFVG NRW)

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/3570

Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 09.11.2018

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Möglichkeit, zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Zweites Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen und zur Änderung weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften (2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – 2. NKFVG) Stellung nehmen zu können, sowie die Einladung zur Anhörung bedanken wir uns.

Bevor wir im Folgenden auf die einzelnen Regelungsentwürfe des Gesetzentwurfs eingehen, erlauben wir uns, vorweg die aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände wesentlichen Punkte summarisch darzustellen:

Zusammenfassende Bewertung wesentlicher Neuregelungen

- Die vorgeschlagenen Änderungen im Rahmen eines 2. NKFVG sind in ihrem Grundtenor, insbesondere der Intention, auf die kommunale Eigenverantwortung zu vertrauen und sie zu stärken, zu befürworten. Der Gesetzentwurf weist derzeit noch gesetzgebungstechnische Mängel auf und wirft Auslegungsfragen auf.

- Die Reform des NKF ist ohne eine Anpassung untergesetzlicher Vorschriften unvollständig; der vorgelegte Gesetzentwurf kann abschließend nur in Kenntnis der korrespondierenden Anpassungen der GemHVO und weiterer untergesetzlicher Normen (u.a. EigVO und EigBetrD-VO, Verwaltungsvorschriften mit Mustern etc.) beurteilt werden.
- Der Gesetzentwurf soll zum überwiegenden Teil bereits zum 01.01.2019 in Kraft treten. Er wirft hinsichtlich des Zeitpunktes der Anwendbarkeit des neu zu schaffenden Rechts viele praktische Fragen auf. Es besteht erheblicher, gesetzlicher Klarstellungsbedarf für den Übergang von altem zu neuem Recht. (vgl. S. 33 ff.)
- Die Einführung eines globalen Minderaufwands in § 75 Abs. 2 GO-E wird innerhalb der kommunalen Familie differenziert beurteilt. (vgl. S. 15 ff.)
- Die in § 75 Abs. 3 S. 2 GO-E vorgesehene Erweiterung der Möglichkeit, Jahresüberschüsse der Ausgleichsrücklage zuführen zu können, wird ausdrücklich begrüßt; unterschiedlich eingeschätzt wird allein die Größenordnung des Mindestbestands der allgemeinen Rücklage. (vgl. S. 17 f., 35)
- Soweit mit Änderung des § 91 GO-E, vor allem in dessen Absätzen 2 bis 4, künftig eine jährliche Einzelbewertung im Rahmen einer (körperlichen) Inventur eingeführt werden soll, halten wir diesen Schritt für erheblich überzogen. Er würde die Verwaltungen überfordern. (vgl. S. 22 f.)
- Wir halten die Einführung einer Pflicht zur Nutzung ausschließlich durch die Gemeindeprüfungsanstalt zugelassener Fachprogramme für übereilt. Ohne eine Klärung der noch offenen rechtlichen und praktischen Fragen raten wir dringend dazu, zunächst eine praxisorientierte und ergebnisoffene Debatte zu führen und auf die zu weitgehende Normierung der §§ 94 Abs. 2 GO-E, § 2 Abs. 4 Satz 3 und § 2a Abs. 3 GPAG-E bis auf Weiteres zu verzichten. (vgl. S. 9 f, 13 ff., 34 f.)
- Ausdrücklich begrüßt wird die Einführung einer optionalen Befreiung von der Pflicht, Gesamtabschlüsse aufstellen zu müssen, und der damit verbundenen Erstellung eines erweiterten Beteiligungsberichts. Ohne den vorliegenden Gesetzesentwurf damit in Frage stellen zu wollen, möchten wir dennoch einige Anmerkungen machen, die dabei helfen würden, den richtigen Ansatz der Landesregierung noch einmal entscheidend zu verbessern. Handlungsbedarf besteht sowohl in der Sache als auch in der Frage des Geltungszeitraums der Neuregelung. (vgl. S. 26 ff., 36)
- Die Neugestaltung der Vorschriften der örtlichen Rechnungsprüfung ist grundsätzlich zu begrüßen, jedoch besteht an vielen Stellen noch Überarbeitungsbedarf.

A. Allgemeines/Verfahrensfragen

Die vorgeschlagenen Änderungen im Rahmen eines 2. NKFVG begrüßen wir in ihrem Grundtenor, insbesondere der Intention, auf die kommunale Eigenverantwortung zu vertrauen und sie zu stärken. Positiv hervorzuheben sind beispielhaft die Aufstockung der Ausgleichsrücklage oder Befreiungsmöglichkeiten vom Gesamtabschluss.

Der Gesetzentwurf weist derzeit allerdings noch gesetzgebungstechnische Mängel und wirft Auslegungsfragen auf. Beträchtlich erschwert wurde eine Prüfung und Bewertung des Gesetzentwurfes bzw. der geplanten NKF-Reform im Ganzen auch dadurch, dass die Entwürfe für die notwendige

Änderung untergesetzlicher Normen zum Zeitpunkt der Abfassung dieser Stellungnahme noch nicht vorliegen. Die Reform des NKF ist ohne eine Anpassung untergesetzlicher Vorschriften unvollständig; die vorgelegten Entwürfe zur Änderung der GO, der KrO, der LVerbO und des RVRG können abschließend nur in Kenntnis der korrespondierenden Anpassungen der GemHVO und weiterer untergesetzlicher Normen (u.a. EigVO und EigBetrDVO, Verwaltungsvorschriften mit Mustern etc.) beurteilt werden. In unserer Stellungnahme zum Referentenentwurf des o. g. Gesetzes hatten wir gegenüber der Landesregierung die Erwartung geäußert, dass entsprechende Entwürfe noch vor Beginn des parlamentarischen Verfahrens vorgelegt werden, damit eine fundierte Analyse für die Erarbeitung einer Gesamtstellungnahme gegenüber dem Landtag möglich ist. Ohne eine ausführliche Diskussion und Analyse der – im Gemeindehaushaltsrecht traditionell sehr bedeutenden – untergesetzlichen Konkretisierung auch unter Einbeziehung unserer Gremien kann unsere Einschätzung des Gesetzentwurfs kaum abschließend sein. Das Fehlen eines Entwurfs für eine geänderte GemHVO entwertet somit in Teilen auch das parlamentarische Anhörungsverfahren zum 2. NKFVG – die erforderliche detaillierte Auseinandersetzung mit der Normkonkretisierung durch die GemHVO unter Rückkopplung mit der kommunalen Praxis kann auch nicht mehr geleistet werden, wenn der Entwurf kurz vor dem Anhörungstermin vorgelegt werden sollte.

Vor die Klammer zu ziehen ist außerdem ein genereller Hinweis darauf, dass – bei aller Notwendigkeit, haushalterische Erleichterungen und Fortentwicklungen vorzunehmen – nicht aus dem Blick geraten darf, dass haushaltsrechtliche Maßnahmen kein Ersatz für eine auskömmliche Finanzierung der Kommunen sein können. Haushaltsrecht beschäftigt sich ausschließlich mit der Frage, wie mit vorhandenem Geld umzugehen ist. Auch Regelungen, die den jährlichen Haushaltsausgleich erleichtern, sind keinesfalls in der Lage, die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen auch nur um einen Cent zu verbessern.

Wir möchten daher schon vorab betonen, dass haushaltsrechtliche Erleichterungen von den Kommunen zwar einerseits als notwendig und richtig begrüßt werden, auf der anderen Seite jede derartige Entwicklung von der kommunalen Seite aber auch sehr genau beobachtet und registriert wird. Eine Verschleierung der strukturellen Unterfinanzierung qua Haushaltsrecht werden wir auch künftig nicht akzeptieren.

B. Zum Gesetz im Einzelnen

I. Zu Artikel 1 und Artikel 5 – Änderung der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen und des Gemeindeprüfungsanstaltsgesetzes

1. § 41 Abs. 1 Satz 2 GO-E – Zuständigkeiten des Rates

Wegen des sachlichen Zusammenhangs werden die Änderungen des § 41 Abs. 1 Satz 2 GO-E im Folgenden unter B. I. 3.b (Einfügung eines neuen Buchst. k) und unter B. I. 12.d (Neufassung des Buchst. j) erörtert.

2. § 59, § 94, §§ 101-106 GO-E – Neugestaltung der örtlichen Rechnungsprüfung

Bei der örtlichen Rechnungsprüfung sieht der Gesetzentwurf deutliche Änderungen vor. Dies betrifft sowohl die Stellung und die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung als auch das Verfahren bei der Prüfung des Jahresabschlusses. Die Änderung der Regelungsreihenfolge – so dass der

10. Teil nun mit der Definition der örtlichen Rechnungsprüfung beginnt und sich daran erst die Aufgabenbeschreibungen anschließen – ist sinnvoll.

a) § 101 GO-E – Neugestaltung der örtlichen Rechnungsprüfung

Mittlere kreisangehörige Städte sollen zukünftig die Wahl zwischen der Einrichtung einer örtlichen Rechnungsprüfung oder der Bedienung bei einer anderen örtlichen Rechnungsprüfung haben. Bislang haben die Mittleren kreisangehörigen Städte eine örtliche Rechnungsprüfung einzurichten. Diese Öffnung ist zu begrüßen.

Gemeinden ohne eigene Rechnungsprüfung sollen zukünftig ebenfalls ein Wahlrecht haben. Gemäß § 101 Abs. 1 Satz 3 GO-E können sie sich einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder als Rechnungsprüfer bestellen oder sich eines anderen kommunalen Rechnungsprüfers oder eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedienen.

Aus dem Gesetzentwurf geht dagegen nicht hervor, ob die kleinen kreisangehörigen Gemeinden auch weiterhin, entsprechend der derzeitigen Rechtslage, die Option haben, auf die Einrichtung einer Rechnungsprüfung oder einer Bedienung entsprechend dem bisher geltenden § 102 Abs. 1 GO gänzlich zu verzichten. Diese Option sollte jedoch dringend beibehalten werden, denn eine Verpflichtung aller – auch kleinster – Gemeinden, sich jenseits des Rechnungsprüfungsausschusses zwingend weiterer Ressourcen bedienen zu müssen, besteht nach der derzeitigen Regelung nicht; vielmehr behält die Einschränkung des bisherigen § 102 Abs. 1 S. 2 GO „wenn ein Bedürfnis hierfür besteht und die Kosten in angemessenem Verhältnis zum Nutzen stehen“ weiterhin ihre Berechtigung.

In der Folge muss konsequenter- und richtigerweise auch § 102 Abs. 1 Satz 1 GO-E wie folgt angepasst werden:

„(1) Der Jahresabschluss und der Lagebericht sind, vor Feststellung durch den Rat, durch ~~die örtliche Rechnungsprüfung~~ den Rechnungsprüfungsausschuss zu prüfen (Jahresabschlussprüfung).“

Diese Bezugnahme auf den Rechnungsprüfungsausschuss entspricht der geltenden Rechtslage, für deren Veränderung in diesem Punkt wir keine Notwendigkeit sehen, und nimmt zugleich die Regelung des § 59 Abs. 3 GO-E wieder auf; denn auch der Gesetzentwurf selbst ordnet hier die Jahresabschlussprüfung zunächst dem Rechnungsprüfungsausschuss zu – der sich dann in der Folge der örtlichen Rechnungsprüfung bedienen kann (§ 59 Abs. 3 Satz 2 GO-E). Warum der primär zuständige Rechnungsprüfungsausschuss im Regelungsentwurf des § 102 Abs. 1 Satz 1 GO-E übergangen wird, erschließt sich nicht.

In diesem Zusammenhang ist außerdem auf einen weiteren gewichtigen Punkt hinzuweisen. In der Folge der Regelung des § 101 Abs. 1 Satz 3 GO-E normiert § 101 Abs. 1 Satz 5 GO-E eine entsprechende Geltung der Absätze 2, 5 und 6 sowie §§ 102 bis 104 für den in Satz 3 genannten Rechnungsprüfer; für den Wirtschaftsprüfer und die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wird eine entsprechende Geltung der Absätze 2 und 6 sowie §§ 102 bis 104 mit Ausnahme von § 104 Absatz 2 Satz 1 angeordnet. Konsequenz dieser Geltungsanordnung wäre unter anderem, dass künftig alle nordrhein-westfälischen Kommunen – völlig unabhängig von ihrer Größe – dieselbe Aufgabenbreite des § 104 GO-E abzubilden hätten, entweder über eine eigene örtliche Rechnungsprüfung oder über die gesetzlich genannten Alternativen. Diese, die unterschiedlichen Bedürfnisse von

kleinsten Gemeinden und großen Städten ignorierende Ausweitung des Status quo wäre unverhältnismäßig und ist daher abzulehnen.

Mit Blick auf § 101 Abs. 1 Satz 2 GO-E stellt sich außerdem die Frage, warum sich Gemeinden ohne eigene örtliche Rechnungsprüfung nicht auch einer anderen örtlichen Rechnungsprüfung bedienen dürfen sollten. Die Begründung zu § 101 Abs. 1 Satz 3 GO-E lässt dies zu, denn die Landesregierung versteht unter einer Gemeinde ohne eigene Rechnungsprüfung solche, die weder eine eigene örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet noch sich einer anderen örtlichen Rechnungsprüfung bedienen haben. Dies ist jedoch aus unserer Sicht auch in den Gesetzestext zu transportieren.

Unter Berücksichtigung der soeben genannten Punkte schlagen wir vor, den § 101 Abs. 1 GO-E wie folgt zu fassen:

„(1) Kreisfreie Städte und Große kreisangehörige Städte haben eine örtliche Rechnungsprüfung einzurichten. Mittlere kreisangehörige Städte haben eine örtliche Rechnungsprüfung einzurichten oder können sich zur Erfüllung einer anderen örtlichen Rechnungsprüfung bedienen. Alle übrigen Gemeinden ohne örtliche Rechnungsprüfung können eine eigene örtliche Rechnungsprüfung einrichten oder einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder als Rechnungsprüfer bestellen oder sich einer anderen örtlichen Rechnungsprüfung oder eines anderen kommunalen Rechnungsprüfers oder eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedienen, wenn ein Bedürfnis hierfür besteht und die Kosten in angemessenem Verhältnis zum Nutzen stehen. Die Vorschriften des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit gelten entsprechend. Soweit auf einen Rechnungsprüfer, einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zurückgegriffen wird, gelten für den Rechnungsprüfer gelten Absätze 2, 5 und 6 sowie §§ 102 bis 104, für den Wirtschaftsprüfer und die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft die Absätze 2 und 6 sowie §§ 102 bis 104 mit Ausnahme von § 104 Absatz 2 Satz 1 entsprechend.“

Darüber hinaus sind neu eingeführte Begrifflichkeiten zu erläutern und abzugrenzen. Zu nennen ist hier insbesondere die Funktion eines einzelnen kommunalen Rechnungsprüfers in § 101 Abs. 1 Satz 3 GO-E im Verhältnis zu einer örtlichen Rechnungsprüfung.

Durch den Wegfall der derzeitigen Regelung des § 102 Abs. 2 GO bedarf es ferner einer Klarstellung, dass auch künftig kreisangehörige Gemeinden Kooperationen auf dem Gebiet der Rechnungsprüfung mit dem Kreis eingehen können. Trotz der Anwendbarkeit der Vorschriften des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit besteht hier Interpretationsspielraum.

§ 101 Abs. 3 GO-E normiert erstmals Anforderungen an die Leiterin oder den Leiter der örtlichen Rechnungsprüfung. § 101 Abs. 5 GO-E soll die Position der Leiterin oder des Leiters der örtlichen Rechnungsprüfung stärken. Es ist jedoch klar zu definieren, wann eine „ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben“ nicht mehr gewährleistet ist. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den Schutz der Leiterin oder des Leiters der örtlichen Rechnungsprüfung gegen willkürliche Mehrheitsentscheidungen des Rates/Kreistags als auch in dem Sinne, dass personalrechtliche Maßnahmen nicht durch qualifizierte Mehrheitsbeschlüsse ausgehebelt werden können. Nach den vorgesehenen gesetzlichen Änderungen erscheint eine Abberufung darüber hinaus nicht mehr möglich, wenn nicht zugleich das Kriterium der nicht ordnungsgemäßen Erfüllung der Aufgaben erfüllt wäre.

Unabhängig davon sehen wir aber die Regelung kritisch, dass für einen Abberufungsbeschluss nach § 101 Abs. 5 Satz 2 GO-E eine Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen aller Mitglieder des

Gemeinderates notwendig sein soll, während für die Bestellung nach Abs. 4 eine einfache Mehrheit ausreicht. Dies ist systematisch nicht konsistent. Die Neuregelung einer Anzeigepflicht in § 101 Abs. 5 Satz 2 GO-E gegenüber der Aufsichtsbehörde ist schließlich ebenfalls abzulehnen.

Die Erweiterung der Befangenheitsregelungen in § 101 Abs. 6 GO-E erscheint ebenfalls überprüfungsbedürftig. Zutreffend wird festgestellt, dass die Leitung und die Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung unabhängig sein müssen. Insbesondere die Zusammenarbeit mit dem (politisch) besetzten Rechnungsprüfungsausschuss – als „Kontrollorgan“ auch für die Aufgabenwahrnehmung der örtlichen Rechnungsprüfung – erscheint allerdings bereits als ein Garant dafür, dass die Unabhängigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung gewahrt ist und bleiben wird. Es stellt sich die Frage, weshalb die Stellvertreter des Bürgermeisters (§ 67 Abs. 1 GO), die aus den Reihen der Ratsmitglieder gewählt werden, von der Regelung erfasst werden sollen. Nachvollziehbar wäre demgegenüber die Aufnahme des allgemeinen Vertreters des Bürgermeisters, sofern dies kein Beigeordneter ist (§ 68 Abs. 1 GO). Die Bezugnahme auf § 31 Abs. 1 und 2 GO erscheint ebenfalls nicht überzeugend. Voraussetzung für ein Beteiligungsverbot nach § 31 ist der unmittelbare Vor- oder Nachteil unter Bezugnahme auf eine Entscheidung. Seitens der Landesregierung ist ausweislich der Begründung zu dem vorliegenden Gesetzentwurf die Übertragung (und Erweiterung) der bislang in § 104 Abs. 3 GO genannten Regelungen beabsichtigt. Die heutige Rechtslage in § 104 Abs. 3 GO normiert absolut, dass die Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung nicht Angehöriger des dort genannten Personenkreises sein darf, unabhängig von konkreten Entscheidungen. Insofern könnte – wenn man den heutigen Text der Norm nicht grundsätzlich beibehalten möchte – über eine Anlehnung an § 20 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG NRW) nachgedacht werden. Sofern die Sondervermögen, Eigenbetriebe und Einrichtungen ebenfalls von der örtlichen Rechnungsprüfung geprüft werden, gelten die Ausschließungsgründe für die dort tätigen Personen in der Finanzbuchhaltung und zusätzlich für die Leitungen der Sondervermögen, Eigenbetriebe und Einrichtungen. Diese Erweiterung des Regelungsinhaltes des § 101 Abs. 6 GO-E erscheint als zu weitgehender Eingriff in die kommunale Personal- und Organisationshoheit – zumal keine Anwendungsprobleme mit der heutigen Regelung benannt werden. Wir schlagen daher vor, die Neuregelung an den Wortlaut des derzeitigen § 104 Abs. 3 GO anzulehnen. Abschließend stellt sich angesichts der stark ausgeweiteten Regelung die Frage, wie mit derzeit im Rahmen der Rechnungsprüfung Beschäftigten umzugehen ist, die unter die erweiterten Befangenheitsregeln fallen.

b) §§ 59 Abs. 3, 102 GO-E – Prüfung des Jahres- und Gesamtabchlusses

Gemäß der Neuregelung des § 59 Abs. 3 Satz 1 GO-E soll der Rechnungsprüfungsausschuss zukünftig den Jahresabschluss und den Lagebericht der Gemeinde prüfen. Sofern nach der Neuregelung der §§ 116 ff. GO-E ein Gesamtabschluss und ein Gesamtlagebericht erstellt wird, sollen auch diese vom Rechnungsprüfungsausschuss geprüft werden.

Der Rechnungsprüfungsausschuss soll sich zukünftig wahlweise der örtlichen Rechnungsprüfung (vgl. § 102 Abs. 1 Satz 1 GO-E) oder eines Dritten gemäß § 102 Abs. 2 GO-E bedienen können. § 59 Abs. 3 Satz 2 GO-E ist in dieser Form abzulehnen. Denn das Wahlrecht steht dem Ziel, die örtliche Rechnungsprüfung zu stärken, deutlich entgegen. Die Jahresabschlussprüfung gehört zum gesetzlich übertragenen Kernbereich der kommunalen Rechnungsprüfung. Die Rechnungsprüfungsämter werden in ihrer Stellung als Kontrollinstrument des Rates/Kreistags geschwächt, wenn diese lediglich als Wahlinstrument wahrgenommen werden. Besteht eine örtliche Rechnungsprüfung, so sollte sich dieser vorrangig bedient werden (vgl. derzeitige Rechtslage nach § 59 Abs. 3 GO). Die bereits jetzt schon durch die Regelung des § 103 Abs. 5 GO bestehende Möglichkeit,

sich im Einklang mit dem Willen der örtlichen Rechnungsprüfer eines Dritten als Prüfer zu bedienen, sollte beibehalten werden.

Außerdem bleibt auf Basis des Gesetzesentwurfs unklar, ob die abschließend formulierte Regelung des § 102 Abs. 2 GO-E (Beauftragung eines Wirtschaftsprüfers, einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft oder der Gemeindeprüfungsanstalt mit der Jahresabschlussprüfung) ausschließen würde, dass etwa die örtliche Rechnungsprüfung eines Kreises, auf die eine kreisangehörige Gemeinde gemäß § 101 Abs. 1 Satz 2 GO-E zurückgreift, mit der Jahresabschlussprüfung beauftragt werden kann. Diesen Fall könnte man zwar als von der Regelung des § 102 Abs. 1 Satz 1 GO-E erfasst ansehen. Andererseits wäre die örtliche Rechnungsprüfung eines Kreises auch ein „Dritter“, und sowohl § 59 Abs. 3 Satz 2 als auch § 102 Abs. 2 GO-E lassen als Dritte nur die dort genannten zu. Dies würde dem Ziel, die interkommunale Zusammenarbeit in der Rechnungsprüfung zu fördern, zuwiderlaufen. Abhilfe könnte etwa die Formulierung in § 102 Abs. 1 Satz 2 GO-E schaffen, wonach der Jahresabschluss und der Lagebericht, vor Feststellung durch den Rat, durch „eine“ örtliche Rechnungsprüfung zu prüfen sind.

In Kommunen, die bislang keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet haben und dies auch weiterhin nicht wollen, sollte dem Rechnungsprüfungsausschuss die Option erhalten bleiben, eine Prüfung eigenständig durchzuführen (vgl. § 101 Abs. 8 GO in seiner derzeitigen Fassung). Die Prüfungshoheit liegt nach wie vor beim Rechnungsprüfungsausschuss, der zur Inanspruchnahme externer Unterstützung nicht gezwungen werden darf (s. dazu bereits oben).

Darüber hinaus ist jedoch die grundsätzliche Stärkung der Rolle der mit der Jahresabschlussprüfung Beauftragten im Grundsatz zu begrüßen. Neben der Stärkung der Vorlage und Auskunftsrechte (§§ 102 Abs. 6 und 7 GO-E) soll auch die pflichtige Teilnahme der mit der Jahresabschlussprüfung Beauftragten an der Beratung im Rechnungsprüfungsausschuss normiert werden (§ 59 Abs. 3 Satz 3 GO-E). Die in der Begründung zum Ausdruck kommenden Vorstellungen eines internen Kontrollsystems passen häufig (ohnehin) schon zur bestehenden Praxis. Umgekehrt muss aber gewährleistet bleiben, dass Städte und Gemeinden hierdurch nicht überfordert werden. Soweit – wie in der Begründung ausgeführt – ein Fehlverhalten kommunaler Beschäftigter zulasten der Kommune nunmehr ein internes Kontrollsystem und die Beschäftigung des Rechnungsprüfungsausschusses mit diesem System notwendig machen sollen, ist daran zu erinnern, dass der örtlichen Rechnungsprüfung schon heute eine Befassung mit derartigem Fehlverhalten möglich ist. Da auch die Gesetzesbegründung selbst auf S. 95 vom „Auf- und Ausbau eines internen Kontrollsystems“ spricht, wäre – soweit das angestrebte System über die heutigen Standards hinausgeht – ein Übergangs- bzw. Anpassungszeitraum dringend notwendig.

Neu geregelt werden soll auch, dass nach § 59 Abs. 3 Satz 1 GO-E die Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichtes unter Einbezug des Prüfungsberichtes zu erfolgen hat. Die Neuregelung des § 102 Abs. 8 GO-E normiert für die mit der Jahresabschlussprüfung beauftragten nunmehr die Pflicht zur Erstellung eines solchen Prüfungsberichtes. Dies wird durch eine starre Verweisung in das HGB geregelt. Wir regen an, Inhalt und Umfang des Prüfungsberichtes unmittelbar in der Gemeindeordnung zu regeln, da ansonsten im Falle einer Änderung des HGB die Gemeindeordnung ebenfalls geändert werden müsste. Dass sich der Landesgesetzgeber einseitig auf das – seinem Einfluss entzogene – Bundesrecht bezieht, dürfte im Übrigen auch unüblich sein.

Wir sehen für die Neuregelung der § 59 Abs. 3 Sätze 4 und 5 GO-E ausdrücklich keinen Regelungsbedarf. Es ist bereits jetzt die Praxis, dass sich der Rechnungsprüfungsausschuss intensiv mit den Prüfungsergebnissen befasst. Die Beratungsergebnisse werden über Protokolle o.ä. kommuni-

ziert. Auch schon nach der derzeitigen Rechtslage erstellt der Rechnungsprüfungsausschuss einen Prüfungsbericht; darin enthalten ist eine Beurteilung des Prüfungsergebnisses in Form eines Bestätigungsvermerks. Nunmehr würden die Beratungsergebnisse in die Stellungnahme des Rechnungsprüfungsausschusses verlagert. Das Verfassen einer schriftlichen Stellungnahme durch den Ausschuss könnte in der Praxis den Ausschuss als Kollegialorgan vor Probleme stellen. Man wird wohl kaum in der laufenden Sitzung eine schriftliche Stellungnahme erarbeiten. Vielmehr wird diese durch die örtliche Rechnungsprüfung oder die Verwaltung vorbereitet werden müssen. Daher stellt sich die Frage, welchen – abweichenden – Inhalt eine solche Stellungnahme des Ausschusses haben kann, der nicht auch im Prüfbericht enthalten wäre. Auch zeitlich drohten Probleme, wenn der Ausschuss einen eigenständigen Bericht verfassen müsste. Wir verstehen die Regelung daher so, dass die bisherige Praxis, in der sich der Rechnungsprüfungsausschuss bei Bedarf die zuvor (etwa von der örtlichen Rechnungsprüfung) erarbeiteten Ergebnisse im Wesentlichen zu eigen machen kann, auch weiterhin möglich bleibt, und raten von einer den Aufwand steigernden, pflichtigen Verbreiterung des Verfahrens an dieser Stelle dringend ab.

Die Neuformulierung in § 102 Abs. 1 Satz 2 GO-E ist entbehrlich. Wir regen an, die Klarstellung in die Gesetzesbegründung aufzunehmen.

Darüber hinaus ist in § 102 Abs. 7 GO-E unklar, welche Sondervermögen, Unternehmen, Eigenbetriebe und Einrichtungen von der Begrifflichkeit „Mutter- und Tochterunternehmen“ erfasst sein sollen. Für die Kommunen kann es kein „Mutterunternehmen“ geben, die Kommunen sind – unter Umständen – selbst „Mutterunternehmen.“ Hier sollte eine klare und nachvollziehbare Begrifflichkeit seitens des Landesgesetzgebers gewählt werden. Bezugsrahmen könnten zum Beispiel die verselbstständigten Aufgabenbereiche sein (vgl. auch § 116 GO NRW).

Schließlich sollte das Recht des Bürgermeisters beziehungsweise des Kämmerers zur Stellungnahme zum Prüfungsbericht durch den Rechnungsprüfungsausschuss weiterhin gesetzlich normiert bleiben.

c) § 103 GO-E – Neugestaltung der örtlichen Prüfung der Eigenbetriebe

Zu begrüßen ist grundsätzlich ebenfalls der Vorschlag zur Neuregelung des § 103 GO-E. Eingeführt werden soll nunmehr ein Wahlrecht der Betriebsleitung und die Möglichkeit, auch die örtliche Rechnungsprüfung mit der Jahresabschlussprüfung beauftragen zu können, wenn die Buchführung des Eigenbetriebs nach den für Gemeinden geltenden Vorschriften geführt wird. Insbesondere Letzteres entspricht einer bereits bestehenden Forderung der kommunalen Spitzenverbände. Die Nutzung der kommunalinternen Instrumente der Rechnungsprüfung kann einen erheblichen Beitrag zur Entbürokratisierung des Eigenbetriebsrechts darstellen.

Betreffend die optionale Beauftragung der örtlichen Rechnungsprüfung nach der Neuregelung des § 103 Abs. 2 Satz 2-E besteht jedoch noch Klarstellungsbedarf. Es besteht insofern eine Besonderheit, dass fraglich sein kann, ob ein unmittelbares Auftragsverhältnis zwischen der Betriebsleitung und der örtlichen Rechnungsprüfung hergestellt werden kann. Die örtliche Rechnungsprüfung ist dem Rat/Kreistag unmittelbar verantwortlich und in ihrer sachlichen Tätigkeit ihm unmittelbar unterstellt. Darin ist grundsätzlich ein Zustimmungserfordernis zu sehen.

Abzulehnen ist jedoch der grundsätzliche Verzicht auf die derzeit in § 106 Abs. 1 Satz 8 GO enthaltene Regelung. Nach dieser ist eine Befreiung von der Pflicht zur Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichts zulässig. Eine Erleichterungsregelung für Betriebe von geringem Bilanz-

und/oder Umsatzvolumen und geordneter Geschäftsführung sollte erhalten bleiben. Dabei sollte (auch mit Blick auf die Regelungen in § 108 Abs. 1 Nr. 8 GO) die Frage der Zuständigkeit für die Erteilung der Befreiung geklärt werden.

Gegen die neu eingefügte Regelung des § 103 Abs. 4 GO-E bestehen dem Grunde nach keine Bedenken. Jedoch sieht der Wortlaut des § 10 Abs. 5 EigVO NRW vor, dass der Jahresgewinn des Eigenbetriebs so hoch sein soll, wenn neben angemessenen Rücklagen mindestens eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaftet wird. Wir schlagen vor, den Wortlaut näher an § 10 Abs. 5 EigVO NRW anzulehnen.

§ 109 GO gilt für eigenbetriebsähnliche Einrichtungen insoweit nicht, als sie keine Gewinne machen dürfen. Bei den gebührenfinanzierten Einrichtungen gilt gemäß § 6 KAG das Kostendeckungsprinzip. In § 103 Abs. 5 GO-E ist daher für die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen der Verweis auf § 103 Abs. 4 GO-E entbehrlich.

Wir möchten an dieser Stelle anmerken, dass die Neuregelung des § 103 GO-E eine Anpassung der Verordnung über die Durchführung der Jahresabschlussprüfung bei Eigenbetrieben und prüfungspflichtigen Einrichtungen (EigBetrDVO) erforderlich macht.

d) §§ 94 und 104 GO-E – Neue Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung; Programmprüfung

Neben den sich aus den oben bereits dargestellten Änderungsvorschlägen ergebenden veränderten Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung werden durch die Neustrukturierung des zehnten Teils der Gemeindeordnung die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung in § 104 GO-E neu zusammengefasst und um weitere Aufgaben ergänzt:

Prüfung von Fachprogrammen

§ 104 Abs. 1 Nr. 3 GO-E sieht als weitere Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung „bei Durchführung der Finanzbuchhaltung mit Hilfe automatisierter Datenverarbeitung (DV-Buchführung) der Gemeinde und ihrer Sondervermögen die Prüfung der Programme vor ihrer Anwendung“ vor. Diese Regelung entspricht dem bisherigen § 103 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 GO.

In § 94 Abs. 2 Sätze 1 und 2 GO-E ist nunmehr allerdings eine Verschärfung der aktuell geltenden Rechtslage vorgesehen. Danach dürfen für die automatisierte Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft nur noch Fachprogramme verwendet werden, die von der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen zugelassen sind. Gleiches soll für die Verwendung dieser Fachprogramme nach wesentlichen Programmänderungen gelten.

Diese sehr weitgehende Restriktion lehnen wir ausdrücklich ab. Die Kommunen einseitig auf ein von anderer Seite bestimmtes Programmportfolio zu begrenzen, war zu keiner Zeit Teil des zuletzt 2016 geführten Diskurses zu diesem Thema. Es war und ist zwar ein Anliegen der kommunalen Seite, dass Optionen geschaffen werden, die die Kommunen von der bestehenden Pflicht zur Prüfung der Fachprogramme entbinden, beispielsweise in Form eines Zertifikates/einer Zulassung von dritter Stelle. Der Gesetzesbegründung (dort S. 87 f.) kann insoweit zugestimmt werden, dass die bisherige Prüfung einen erheblichen Aufwand in den Kommunen darstellte.

Darüber hinaus lässt der Gesetzentwurf zu viele Fragen rechtlicher und praktischer Art offen - darunter auch Finanzierungsfragen, so dass wir dem Landtag empfehlen, zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Entscheidung zur Programmprüfung zu treffen. Die kommunalen Spitzenverbände haben Zweifel daran, dass eine Klärung aller notwendigen Fragen innerhalb der Inkraftsetzungsfrist möglich ist.

Hilfsweise fordern wir den Landtag auf, unter Beachtung der kommunalen Selbstverwaltung die geplante zwingend formulierte Regelung dergestalt zu ändern, dass optional mit befreiender Wirkung auf Zertifikate/Zulassungen durch Dritte zurückgegriffen werden kann, aber keine Pflicht für die Verwendung zugelassener Programme besteht.

Der Städte- und Gemeindebund spricht sich im Übrigen dafür aus, eine möglichst schlanke und aufwandsarme Lösung zu normieren. Für ihn ist insoweit nicht ersichtlich, warum die mit einer Prüfung von Fachprogrammen auf Rechtskonformität bislang nicht betraute Gemeindeprüfungsanstalt diese Aufgabe übernehmen sollte, wenn es bundesweit eine Vielzahl von Akteuren (z. B. den TÜV) gibt, die derartige Prüfungen seit langem vornehmen und auch entsprechende Zertifikate vergeben. Vor diesem Hintergrund sollte das Land einen Weg finden, die bereits vorhandenen Ressourcen effektiv zu nutzen, und vorhandene Zertifikate/Zulassungen mit von der Prüfungspflicht befreiender Wirkung ausstatten.

Zur weiteren Klärung dieses – das sei hier ausdrücklich betont – sehr komplexen Themas, das neben der (haushalts-)rechtlichen Seite in allererster Linie von Fragen technischer Gegebenheiten und Machbarkeiten bestimmt wird, stehen wir im Nachgang zum vorliegenden Gesetzgebungsverfahren gern für ausführliche Gespräche zur Verfügung. Dabei sollte vor allem auch auf praktische Erfahrung und Sachverstand aus den Kommunen bzw. von Seiten der derzeit bereits im Markt befindlichen Akteure zurückgegriffen werden, was wir im Rahmen einer Novellierung für notwendig halten. Bis dahin sollte vom derzeitigen Regelungsentwurf in seiner strikten Form Abstand genommen werden.

Unabhängig davon drängt sich, sofern die Gemeindeprüfungsanstalt NRW bereits nach § 94 Abs. 2 GO-E eine Programmprüfung vornimmt, die Frage nach dem Regelungsgehalt des neugefassten, aber wortgleichen § 104 Abs. 1 Nr. 3 GO-E auf. In der Zusammenschau beider Vorschriften gehen wir daher davon aus, dass sich § 104 Abs. 1 Nr. 3 GO-E nur noch auf die sog. Anwendungsprüfung beziehen kann, das heißt die Prüfung einer reibungslosen Einbindung bereits auf ihre grundsätzliche Tauglichkeit hin geprüfter Programme im Rahmen der örtlichen Software-Infrastruktur. Es besteht hier deutlicher Abgrenzungs- und Klarstellungsbedarf. Ergänzend verweisen wir zusätzlich auf unsere Ausführungen zu den Änderungen bei den Aufgaben der Gemeindeprüfungsanstalt.

Internes Kontrollsystem

Mit § 104 Abs. 1 Nr. 6 GO-E soll die örtliche Rechnungsprüfung zukünftig ausdrücklich die Wirksamkeit interner Kontrollen im Rahmen des internen Kontrollsystems prüfen. Dieser Prüfungsaufgabe wird auch durch eine Neuregelung des § 59 Abs. 3 GO-E Gewicht verliehen. Insofern verweisen wir auf unsere obigen Ausführungen unter B. I. 2. b).

Wir halten – ohne die Bedeutung des internen Kontrollsystems zu unterschätzen – die Neuzuständigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung allerdings für zu weitgehend und warnt davor, dass dadurch einerseits die örtliche Rechnungsprüfung überfordert und andererseits auch die Verwaltungsabläufe unnötig erschwert werden können. Auf Basis des derzeitigen Regelungsstandes fehlen

jegliche Anhaltspunkte für Handlungsbedarf in dieser Richtung. In jedem Falle ist aus seiner Sicht ein Verständnis der Neuregelung in der Weise abzulehnen, dass die örtliche Rechnungsprüfung neben einer Überprüfung auch Einfluss auf die *Gestaltung* des internen Kontrollsystems bekommen sollte.

Weitere Aufgaben

Mit § 104 Abs. 2 GO-E soll die örtliche Rechnungsprüfung nunmehr ermächtigt werden, die bisher vom Rat/Kreistag zu übertragenen Aufgaben aus der derzeitigen Regelung des § 103 Abs. 2 GO eigenständig wahrzunehmen. Gleichzeitig wird der Aufgabenkatalog um die Prüfung der Wirtschaftsführung und des Rechnungswesens der Eigenbetriebe und anderer Einrichtungen der Gemeinde nach § 107 Abs. 2 GO-E erweitert. An dieser Stelle sehen wir keinen Regelungsbedarf. Es ist nicht ersichtlich, warum die weiteren Aufgabenübertragungen durch den Rat/Kreistag zukünftig entfallen sollten.

An dieser Stelle ist darüber hinaus anzumerken, dass zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung der örtlichen Rechnungsprüfung die entsprechenden personellen und sachlichen Kapazitäten vorhanden sein müssen.

§ 104 Abs. 6 GO-E greift die derzeitige Regelung des § 103 Abs. 5 GO auf. Die örtliche Rechnungsprüfung kann sich demnach mit Zustimmung des Rechnungsprüfungsausschusses Dritter als Prüfer bedienen. Wir schlagen vor, diese Regelung ebenfalls auf die Fälle der Prüfung des Jahresabschlusses, Gesamtabschlusses und der Eigenbetriebe zu erweitern. Diesbezüglich verweisen wir ebenfalls auf obige Ausführungen.

Die Neufassung § 104 Abs. 7 GO-E entspricht dem derzeitigen § 103 Abs. 7 Nr. 1 GO. In Anbetracht der beabsichtigten Neuregelung in § 101 Abs. 6 GO-E sollte hier etwaiger Anpassungsbedarf geprüft werden. Gesondert sei auch auf den Anpassungsbedarf in § 31 Abs. 5 GO hingewiesen.

3. Änderungen des GPAG und der §§ 94, 102, 103, 105 GO-E – Änderungen und Erweiterungen der Aufgaben der Gemeindeprüfungsanstalt NRW

Bereits in ihrem Koalitionsvertrag hat die Landesregierung die Absicht erklärt, die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (gpaNRW) qualitativ zu stärken und das Aufgabenportfolio weiterzuentwickeln. Im Gesetzentwurf sind nunmehr erste Änderungen vorgenommen worden:

Aus den durch das 2. NKFVG vorgesehenen Aufgabenänderungen bei der Gemeindeprüfungsanstalt NRW ergeben sich Folgefragen, beispielsweise zur Finanzierung jener neuen Aufgaben. Diese wurden durch den vorliegenden Gesetzentwurf nicht beantwortet, was jedoch dringend erforderlich wäre:

Erste Auswirkungen werden sich voraussichtlich bereits 2019 zeigen. So sollen viele Kommunen die Möglichkeit erhalten, sich von der Pflicht zur Erstellung von Gesamtabschlüssen zu befreien. In der Folge wird die Gemeindeprüfungsanstalt NRW kurzfristig in größerem Umfang Ausfälle im Prüfungsgeschäft zu verzeichnen haben. In der weiteren Folge werden Gebühreneinnahmen fehlen, die allerdings aktuell in der laufenden Gebührenkalkulationsperiode bereits fest eingeplant worden sind. Die Gemeindeprüfungsanstalt NRW geht für 2019 durch Wegfall von bisherigen Aufgaben von einer Kostenunterdeckung von ca. 1,4 Mio. Euro aus. Diese müssten in der folgenden Gebührenkalkulationsperiode 2021 bis 2023 durch die Kommunen ausgeglichen werden.

Eine finanzielle Belastung der Kommunen infolge des 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes ist jedoch zu vermeiden. Aus unserer Sicht ist eine Erhöhung des Landeszuschusses i. H. v. rd. 1,4 Mio. Euro an die Gemeindeprüfungsanstalt NRW i. S. d. § 11 GPAG in 2019 geeignet, die kurzfristigen Folgen des geplanten gesetzgeberischen Handelns des Landes abzufedern.

Darüber hinaus ist eine grundsätzliche Überprüfung und Verständigung über den Finanzierungsanteil des Landes erforderlich. Seit der Gründung der Gemeindeprüfungsanstalt haben sich die Finanzierungsanteile zulasten der Kommunen verschoben. Dieser Umstand und das neue Aufgabenportfolio der Gemeindeprüfungsanstalt NRW machen eine Neubewertung erforderlich.

a) §§ 102 Abs. 2 GO, 103 Abs. 2 GO, 2 Abs. 1 Satz 2 GPAG – Beauftragung der GPA mit der Jahresabschlussprüfung

Die Gemeindeprüfungsanstalt NRW soll zukünftig mit der Prüfung des gemeindlichen Jahresabschlusses und des Lageberichtes beauftragt werden können (§§ 2 Abs. 1 Satz 2 GPAG-E, 102 Abs. 2 GO-E). Vorbehaltlich der oben dargestellten Ausführungen zum Vorrang der Prüfung der Jahresabschlussprüfung durch die örtliche Rechnungsprüfung ist diese Wahlmöglichkeit zu begrüßen.

Die bisher der Gemeindeprüfungsanstalt NRW obliegende Jahresabschlussprüfung der Eigenbetriebe soll zukünftig entfallen. Das mit § 103 Abs. 2 GO-E eingeführte Wahlrecht des Betriebsleiters bei der örtlichen Prüfung der Eigenbetriebe (§§ 103 Abs. 2 GO-E, 2 Abs. 1 Satz 2 GPAG-E) begrüßen wir.

b) § 105 GO-E – Verfahrensregelungen zur überörtlichen Prüfung

Mit den Änderungsvorschlägen zu den Absätzen 5 ff. des § 105 GO-E soll ausweislich der Begründung zum Gesetzentwurf den Ergebnissen der überörtlichen Prüfung ein höheres Gewicht verliehen werden. Dies soll durch die neuen Verfahrensregelungen erreicht werden: Zum einen hat durch die Neuregelung des § 105 Abs. 5 Satz 2 GO-E der Bürgermeister oder die Bürgermeisterin zu den Feststellungen und Empfehlungen, die im Prüfungsbericht gegenständlich sind, Stellung zu nehmen. Zum anderen soll die Gemeinde gegenüber der Gemeindeprüfungsanstalt und der Aufsichtsbehörde verpflichtet werden, eine Stellungnahme zu allen Feststellungen und Empfehlungen, die vom Rat/Kreistag in öffentlicher Sitzung zu beschließen ist, abzugeben (§ 105 Abs. 7 GO-E).

Die beabsichtigten Neuregelungen führen jedoch zu einem erheblichen Verwaltungsmehraufwand ohne ersichtlichen Qualitätsgewinn. Der Verwaltungsaufwand sollte jedoch auf das notwendige Maß reduziert werden. Die Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der überörtlichen Prüfung sollte daher weiterhin ausschließlich problem-/risikoorientiert erfolgen (vgl. derzeitige Regelung des § 105 Abs. 6 GO).

Eine Beschlussfassung des Rates/Kreistags nach § 41 Abs. 1 S. 2 Buchst. k GO-E über die gegenüber der Gemeindeprüfungsanstalt NRW und der Aufsichtsbehörde abzugebende Stellungnahme gemäß § 105 Abs. 7 GO-E sollte jedenfalls durch eine Möglichkeit für den Bürgermeister ergänzt werden, eine hiervon abweichende Stellungnahme abzugeben. Die Prüfungshandlungen der Gemeindeprüfungsanstalt NRW erstrecken sich vielfach auch auf Geschäfte, die dem Bürgermeister – zum Beispiel als laufende Geschäfte der Verwaltung – übertragen sind. Insofern muss ihm – als direkt Geprüftem – die Möglichkeit einer eigenen Stellungnahme eingeräumt werden. Der Bürger-

meister kann hier nicht auf die Stellungnahme anderer Organe angewiesen sein, um seinen Standpunkt im Rahmen einer Stellungnahme gegenüber Gemeindeprüfungsanstalt NRW und Aufsichtsbehörde vertreten zu können.

c) § 105 GO-E, § 2 GPAG-E – Beratung im Haushalts- und Rechnungswesen

Darüber hinaus soll sich aus der Sicht des Landes die gpaNRW hin zu einem Kompetenz-zentrum des Landes für die Gemeinden in Fragen des Haushalts- und Rechnungswesens entwickeln. Die Beratungsfunktion der Gemeindeprüfungsanstalt NRW soll mit der Neuregelung der §§ 105 Abs. 8 Nr. 2 GO-E, 2 Abs. 4 Nr. 2 GPAG-E gestärkt werden. Gegen die Erweiterung der Beratungsleistungen auf Antrag bestehen dem Grunde nach keine Bedenken. Gleiches gilt für die Neufassung des § 105 Abs. 8 GO-E.

d) § 94 Abs. 1 GO-E – Übertragung der Finanzbuchhaltung

Mit der Neuregelung des § 94 Abs. 1 GO-E soll eine weitere Anzeigepflicht normiert werden. Diese ist nicht erforderlich.

e) § 94 Abs. 2 GO-E, § 2 GPAG-E – Programmprüfung

Mit § 94 Abs. 2 Satz 1 GO-E soll neu geregelt werden, dass für die automatisierte Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft und der Kassengeschäfte nur Fachprogramme verwendet werden dürfen, die von der Gemeindeprüfungsanstalt zugelassen sind. Der Gemeindeprüfungsanstalt NRW wird mit § 2 Abs. 4 Satz 3 GPAG-E die Aufgabe übertragen, auf Antrag die Zulassungsverfahren für Fachprogramme nach § 94 Abs. 2 GO-E durchzuführen. Unsere obigen Ausführungen zu diesem Thema dürfen wir hier noch einmal aufgreifen und auf weitere Probleme des vorliegenden Regelungsentwurfs hinweisen:

Mit dieser Neuregelung sind die zuletzt 2016 erörterten Überlegungen über eine Zentralisierung der Programmprüfung in dem Referentenentwurf aufgenommen worden. Seinerzeit sollten die nächsten Schritte zur Weiterentwicklung der kommunalen Programmprüfung in gemeinsamer Abstimmung zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden entwickelt werden.

Die Eröffnung einer Möglichkeit zu einer zentralen Programmzertifizierung in NRW wird grundsätzlich begrüßt. Jedoch möchten wir an dieser Stelle zunächst zum konkret vorliegenden Referentenentwurf auf methodische und rechtliche Probleme hinweisen.

Regelungssystematisch bietet es sich an, eine Regelung in § 93 GO zu treffen. Durch die Verortung in § 94 GO-E („Übertragung der Finanzbuchhaltung“) könnte der Eindruck erweckt werden, die Regelung gelte nur für den Fall der Übertragung der Finanzbuchhaltung.

Aus dem Gesetzentwurf gehen insbesondere die Grenzen der Zulassungspflicht nicht hervor. Es ist also nicht ersichtlich, welche Programme und Schnittstellen zu Fachprogrammen ebenfalls der Zulassungspflicht unterliegen. Die Prüfungspflicht wie auch die Zulassung kann sich ausschließlich auf reine Buchführungs- und Kassenverfahren beziehen, jedoch nicht auf Vorverfahren. Darüber hinaus sollte der Begriff der wesentlichen Programmänderungen i.S.v. § 94 Abs. 2 Satz 2 GO-E in der Gesetzesbegründung näher spezifiziert werden. Die Frage, ob eine Änderung als wesentlich einzustufen ist und eine erneute Zulassung notwendig wird, birgt grundsätzlich Konfliktpotenzial.

Darüber hinaus wären die in dem neuen § 94 Abs. 2 Satz 5 GO-E genannten Verwaltungsvorschriften zu erstellen. In diesen sollen die technischen Standards, die für die Programmzulassung erforderlich sind, festgelegt werden. Diese sollten nicht ausschließlich durch die Gemeindeprüfungsanstalt NRW im Benehmen mit dem für Kommunales zuständigen Ministerium festgelegt werden. Um zu sachgerechten Anforderungen zu gelangen, die Akzeptanz der Standards zu steigern und überhöhte Anforderungen zu vermeiden, müssten die Standards jedoch dringend gemeinsam mit fachkundigen kommunalen Praktikern entwickelt werden.

Es hätte zudem einer deutlicheren Klarstellung der Aufgaben und Verantwortung der örtlichen Rechnungsprüfung im Hinblick auf die weiterhin bestehende Regelung des § 103 Satz 1 Nr. 6 GO (neu: § 104 Abs. 1 Nr. 3 GO-E) bedurft. § 94 Abs. 2 GO-E betrifft die Prüfung von Programmfunktionen vor ihrer Anwendung. Die Regelung des neuen § 104 Abs. 1 Nr. 3 GO-E dürfte sodann nur noch die Anwendungsprüfung in der Gemeinde durch die örtliche Rechnungsprüfung erfassen. Sicherzustellen ist insoweit, dass diese Anpassung der Programme an die Bedürfnisse „vor Ort“ erfolgen kann, ohne die Zulassung durch die Gemeindeprüfungsanstalt NRW zu gefährden. Auch insofern verweisen wir an dieser Stelle nach oben zu unseren Ausführungen zu § 104 GO-E.

Derzeit sehen wir außerdem die Gefahr erheblicher Abstimmungs- und Kapazitätsprobleme mit Einführung o.g. Regelungen. Die Regelungen sollen zwar erst 2021 in Kraft treten, jedoch müsste bis dahin sichergestellt sein, dass die Gemeindeprüfungsanstalt NRW fachlich und personell so aufgestellt ist, dass die Aufgabe sachgerecht wahrgenommen werden kann. Eine fundierte Zertifizierung wird darüber hinaus eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen. Überdies werden sich kurzfristig dringend zu klärende Fragen bei der praktischen Umsetzung ergeben. Dies betrifft insbesondere die Prüfung derzeitiger Programme. Hier ist dringend eine hinreichend großzügig dimensionierte Übergangsfrist zu regeln und ernsthaft die Frage zu stellen, ob der momentan gedachte Übergangszeitraum ausreichend wäre. Ferner ist sicherzustellen, dass bereits getätigte Investitionen der Kommunen in vorhandene Softwarelösungen geschützt werden. So muss gewährleistet sein, dass bereits gekaufte Programme nutzbar bleiben, selbst wenn die Zulassung durch die Gemeindeprüfungsanstalt NRW nicht erfolgt.

Die Kosten für die Zulassung der Programme sind von den Herstellerfirmen zu tragen. Eine solche Regelung fehlt in dem Gesetzentwurf gänzlich und ist aus unserer Sicht zwingend aufzunehmen.

Schließlich ist nochmals darauf hinzuweisen, dass im bisherigen Diskurs über eine Software-Zertifizierung durch die Gemeindeprüfungsanstalt immer nur ein optionales Format zur Debatte stand: Das Zertifikat der Gemeindeprüfungsanstalt sollte die Kommunen pauschal von der Pflicht einer Programmprüfung entbinden, ihnen umgekehrt aber die Möglichkeit belassen, auch mit nicht von der gpaNRW zertifizierten Programmen zu arbeiten.

Nach Abwägung der soeben dargestellten erheblichen Schwierigkeiten kommen wir insgesamt zu dem Ergebnis, dass – ohne vorherige Auseinandersetzung mit Grundfragen einer Befreiung von der Programmprüfung – die kommunalen Spitzenverbände dem Landtag dringend empfehlen, von den derzeit zu weitgehenden Regelungsentwürfen Abstand zu nehmen und in eine grundsätzliche Debatte einzusteigen. Wir haben Zweifel, dass alle notwendigen Fragen rechtlicher und tatsächlicher Art, darunter die Finanzierungsfrage binnen der Inkraftsetzungsfrist gelöst werden können. Für Gespräche in diesem Zusammenhang stehen wir gerne zur Verfügung. Das Wiederaufgreifen des Regelungsbedürfnisses im Bereich der Programmprüfung kann nach der notwendigen fachlichen Klärung mit der kommunalen Seite, auf die im Vorfeld des Gesetzentwurfs bedauerlicherweise verzichtet wurde, ohne weiteres wieder veranlasst werden. Notwendig ist – vor allem auch für die

Gemeindeprüfungsanstalt selbst – eine Vorab-Klärung der Kosten- und Finanzierungsfragen in diesem Bereich. Solange außerdem keine belastbare Einschätzung der kommunalen Praxis eingeholt und die Aufgabe der Gemeindeprüfungsanstalt im vorliegenden Zusammenhang nicht ergebnisoffen diskutiert ist, kann eine gesetzliche Regelung aus unserer Sicht nicht getroffen werden, weil es bei den aufgeworfenen Fragen auch um solche grundsätzlicher Art geht, für deren Klärung auch ein nachgelagertes Inkrafttreten keine Abhilfe schaffen würde. Wir halten es deshalb für geboten, auf eine Normierung der §§ 94 Abs. 2 GO-E, § 2 Abs. 4 Satz 3 und § 2a Abs. 3 GPAG-E (zunächst) zu verzichten.

§ 2a GPAG – Beratungs- und Koordinationsstelle auf dem Gebiet der Informationstechnik im Bereich der kommunalen Haushaltswirtschaft

Mit § 2a GPAG-E soll die GPA NRW auf dem Gebiet der Informationstechnik im Bereich der kommunalen Haushaltswirtschaft als Beratungs- und Koordinierungsstelle für die Kommunen etabliert werden. Sie soll zukünftig u. a. Standards und Empfehlungen erarbeiten.

Darüber hinaus soll die GPA NRW gem. § 2 Abs. 3 GPAG-E für Produkte und Verfahren der Informationstechnik im Bereich der kommunalen Haushaltswirtschaft Zertifikate vergeben können.

Diese Neuregelung und die damit beabsichtigte Neuzuweisung von Aufgaben an die GPA NRW lehnen die kommunalen Spitzenverbände ab. Der Regelungsgehalt dieser neuen Aufgaben ergibt sich weder aus dem Gesetzestext, noch aus der Gesetzesbegründung.

Es fehlte ohnehin an einem entsprechenden Regelungsbedürfnis. Es besteht derzeit kein kommunaler Bedarf hinsichtlich einer Beratungs- und Koordinierungsstelle auf dem Gebiet der Informationstechnik im Bereich der kommunalen Haushaltswirtschaft. In der Regel werden die kommunalen Rechenzentren als kompetente Ansprechpartner in diesem Bereich wahrgenommen. Verschärfend tritt noch hinzu, dass eine solche Aufgabenzuweisung im Hinblick auf die kommunale Organisationshoheit durchgreifenden rechtlichen und kompetenziellen Bedenken begegnet. Insbesondere würde dies für den Fall gelten, dass den Gemeinden – wie auch immer geartete – Umsetzungspflichten aus der Neuregelung des § 2a GPAG-E erwachsen würden. Dies ist in aller Deutlichkeit abzulehnen.

4. § 75 Abs. 2 und 3, §§ 87 und 88, § 96 Abs. 1 Satz 3 GO-E (Artikel 1 Nr. 6, 10, 11, 17) – globaler Minderaufwand, Ausgleichsrücklage, Rückstellungen

a) § 75 Abs. 2 Satz 4 GO-E – globaler Minderaufwand

Mit § 75 Abs. 2 Satz 4 GO-E soll es den Kommunen zukünftig ermöglicht werden, anstelle oder zusätzlich zur Verwendung der Ausgleichsrücklage im Ergebnisplan eine pauschale Kürzung von Aufwendungen bis zu einem Betrag von einem Prozent der Summe der ordentlichen Aufwendungen unter Angabe der zu kürzenden Teilpläne zu veranschlagen.

Die Einführung eines globalen Minderaufwands wird innerhalb der kommunalen Familie differenziert beurteilt, wobei der Städtetag NRW und der Landkreistag NRW eine Einführung ablehnen. Auf Seiten des Städte- und Gemeindebundes wird das Instrument größtenteils als optionale Erweiterung der kommunalen Handlungsmöglichkeiten sowie als mögliche „Stärkung der Eigenverantwortung beim Haushaltsausgleich“ begrüßt und die Einführung im Sinne einer „Kann“-Regelung befürwortet. Auf der anderen Seite werden vielfach auch erhebliche Risiken identifiziert, die bei

Ansetzen eines globalen Minderaufwands drohen könnten, weshalb ein signifikanter Teil der Städte und Gemeinden dem Instrument ablehnend gegenüber steht. Die Beibehaltung der Formulierung als Kann-Vorschrift ist nach allem keinesfalls abdingbar.

Zu den identifizierten Risiken im Einzelnen:

Zunächst erscheint der Eingriff in die abgeschlossene, detaillierte Haushaltsplanung durch eine pauschalierte – und damit naturgemäß risikobehaftete – Rechengröße letztlich systemfremd. Es erfolgt eine pauschale Kürzung in den anzugebenden Teilplänen, ohne eine differenzierte Zuordnung unter Berücksichtigung der gemeindlichen Aufgabenerfüllung vorzunehmen. Die Qualität der Haushaltsplanungen könnte leiden, der Handlungsdruck für konkret bezeichnete Kürzungen oder eine Erhöhung der Erträge könnte abnehmen. Zugleich würden der Grundsatz der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit sowie der Einzelveranschlagung in Frage gestellt.

Zwar soll die Regelung gemäß der Gesetzesbegründung gerade eine zusätzliche Möglichkeit für die Kommunen bieten, einen fiktiv ausgeglichenen Haushaltsplan darzustellen, sogar, wenn sich *„[t]rotz der Ausnutzung aller Sparmöglichkeiten und unter Ausschöpfung aller Ertragsmöglichkeiten (unter Wahrung der vorgetragenen Änderung zu § 77 Absatz 2) [...] in der Ergebnisplanung dennoch ein Jahresfehlbedarf für das künftige Haushaltsjahr einer Kommune ergibt“* (vgl. S. 9 der Gesetzesbegründung). Angesichts dieser sehr weitreichenden Möglichkeit steht aber umgekehrt auch die Frage im Raum, durch welche Maßnahmen die so aufgelaufenen Verlustvorträge zukünftig wieder ausgeglichen werden sollen, wenn doch bereits alle Möglichkeiten ausgeschöpft wurden.

Darüber hinaus birgt der globale Minderaufwand das Risiko, dass der Rat/Kreistag seine Aufgabe, auch unliebsame Sparentscheidungen zu treffen, (zunächst) „verdrängen“ kann. Während die Vorgaben zum fiktiven Haushaltsausgleich in Bezug auf die Ausgleichs- und Allgemeine Rücklage im bisherigen Recht konsequent abgeleitet werden können, erscheint dies beim globalen Minderaufwand weniger konsequent möglich. Wenn eine Kommune tatsächlich Kürzungsmöglichkeiten ihrer Aufwendungen im Rahmen des Haushaltsplanungsprozesses erkennt, dann kann sie dies in ihrer Planung auch von vornherein unmittelbar bei den originären Ansätzen berücksichtigen.

Dies leitet bereits zu einer generellen Gefahr pauschaler Vorgaben über, dass die praktische Umsetzung vernachlässigt wird. Der in der Planung vorgesehene pauschale Minderaufwand kann dazu führen, dass der Ergebnisplan zu positiv dargestellt wird und falsche Hoffnungen (im politischen Raum) geweckt werden, die dann in der Ergebnisrechnung nicht realisiert werden können. Die allgemeinen Planungsgrundsätze des § 11 GemHVO NRW, insbesondere des § 11 Abs. 2 GemHVO, wonach Aufwendungen in ihrer voraussichtlichen Höhe – zudem getrennt – zu veranschlagen bzw. sorgfältig zu schätzen sind, drohen zukünftig nicht mehr in dem erforderlichen Maße beachtet, ja sogar konterkariert zu werden.

Globale Minderausgaben mögen nach alledem zwar auf Ebene des Landeshaushaltes ohne weiteres gerechtfertigt sein, da sich im Landeshaushalt ein entsprechendes Gestaltungspotenzial findet (insbesondere im Programm- und Zuwendungsbereich). Diese Situation ist mit den kommunalen Haushalten aber nur bedingt vergleichbar. Angesichts des hohen Grads an Pflichtaufgaben und damit Pflichtaufwendungen besteht ein solches Potenzial nur in sehr viel geringerem Maße.

Vor diesem Hintergrund muss abgewogen werden, ob der mit der Regelung verbundene Mehrwert und deren Risiken in einem angemessenen Verhältnis stehen.

Im Falle einer Einführung wären – neben einigen praktischen bzw. technischen Umsetzungsfragen – auch Auslegungsfragen mit Blick auf die derzeitige Formulierung des Gesetzesentwurfs zu klären. Möglichst schon innerhalb der Gesetzesbegründung sollte klargestellt werden, ob sich die Prozentangabe im Passus „pauschale Kürzung von Aufwendungen bis zu einem Betrag von 1 Prozent der Summe der ordentlichen Aufwendungen unter Angabe der zu kürzenden Teilpläne“ nur auf die Aufwendungen eines Teilplans oder generell auf alle ordentlichen Aufwendungen beziehen soll.

Sollte die Formulierung des Gesetzesentwurfs „Anstelle oder zusätzlich zur Verwendung der Ausgleichsrücklage“ zudem intendieren, dass eine Inanspruchnahme des Instruments nur möglich sein soll, wenn eine Ausgleichsrücklage (noch) besteht, stünde damit zugleich seine angemessene Verwendungsbreite in Frage. So hat etwa die aktuelle Haushaltsumfrage des Städte- und Gemeindebundes unter seinen 359 Mitgliedern ergeben, dass bis Ende 2018 197 Mitgliedsstädte und –gemeinden ihre Ausgleichsrücklage vollständig aufgebraucht haben werden. Für 2019 erwarten dies zwölf Kommunen und für die drei Folgejahre noch einmal drei Kommunen.

Schließlich ist an dieser Stelle einmal mehr grundsätzlich anzumerken, dass haushaltsrechtliche Lockerungen nicht darüber hinwegtäuschen dürfen, dass bereits von Verfassung wegen durch Bund und Länder eine angemessene Finanzausstattung zu gewährleisten ist.

b) 75 Abs. 3 Satz 2 GO-E – Ausgleichsrücklage

Der Wegfall der bisherigen Beschränkung für die Zuführung von Jahresüberschüssen zur Ausgleichsrücklage wird ausdrücklich begrüßt.

Aufgrund der sehr positiven Rahmenbedingungen war bzw. ist es erfreulicherweise auf allen kommunalen Ebenen (Städte, Gemeinden, Kreise, Landschaftsverbände) möglich, Überschüsse im Jahresabschluss zu erzielen. Es ist geboten, die Ausgleichsrücklage weiter aufzustocken zu können, um damit Vorkehrungen für „schlechte Zeiten“ zu treffen.

Mit Blick auf den ebenfalls vorgesehenen Mindestbestand der allgemeinen Rücklage in Höhe von mindestens 3 Prozent der Bilanzsumme des Jahresabschlusses der Gemeinde ist allerdings auf das Risiko einer Fehlinterpretation hinzuweisen. Der genannte Mindestbestand der allgemeinen Rücklage sollte keinesfalls als Orientierungswert für die allgemeine Rücklage und insoweit als Signal zum planmäßigen und damit irreversiblen Eigenkapitalverzehr verstanden werden. Die Gesetzesbegründung leistet einer solchen Fehlinterpretation in ihrer derzeitigen Fassung Vorschub, wenn eine Mindestgröße der allgemeinen Rücklage von 3 Prozent der Bilanzsumme bezugnehmend auf die Gemeindeprüfungsanstalt NRW als „Resilienzgröße“ bezeichnet wird. Bei einem Verständnis als Orientierungswert oder gar Maximalwert könnten zudem verschärfte Konflikte im Rahmen der Benehmensherstellungsverfahren zwischen den kommunalen Ebenen die Folge sein.

Darüber hinaus kann im Hinblick auf die allgemeine Rücklage von einer „Resilienzgröße“ indes weder dem Grunde noch der Höhe nach die Rede sein.

Die neu geregelte Höhe des Mindestbestandes der allgemeinen Rücklage wird innerhalb der kommunalen Familie unterschiedlich beurteilt. Zum Teil wird diese als zu niedrig betrachtet, denn bei einem zu niedrigen Ansatz rücke die Grenze bis zum Eintritt einer Überschuldung sehr nahe und auch die Möglichkeiten der Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage vor Eintritt in ein Haushaltssicherungskonzept (§ 76 GO) liefen praktisch leer. Aus Sicht der Kreise ist eine dauerhafte Mindestausstattung der allgemeinen Rücklage von z. B. 10% der Bilanzsumme, die nur im Vorfeld

eines drohenden Haushaltssicherungskonzepts planmäßig angetastet werden darf, im Sinne einer geordneten Finanzwirtschaft wünschenswert. Alternativ erscheint es zumindest überlegenswert, als Basis für den Schwellenwert der allgemeinen Rücklage etwa die ordentlichen Aufwendungen zugrunde zu legen oder den Schwellenwert auf der Basis der Bilanzsumme auf 5 % anzuheben.

Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass die mit § 75 Abs. 3 S. 2 GO-E avisierte Flexibilität durch die Einfügung eines neuen Satz 3 in § 96 Abs. 1 GO-E wieder konterkariert zu werden droht – vor allem mit Blick auf Stärkungspaktkommunen. Denn danach ist ein Jahresüberschuss, soweit in den Jahresabschlüssen der letzten drei vorhergehenden Haushaltsjahre aufgrund entstandener Fehlbeträge der Ergebnisrechnung die allgemeine Rücklage reduziert wurde, insoweit zunächst der allgemeinen Rücklage zuzuführen. Interpretiert man den Begriff „insoweit“ so, dass entstehende Überschüsse erst dann der Ausgleichsrücklage zugeführt werden dürfen, wenn sie – jeweils mit Blick auf die letzten drei Haushaltsjahre – den dort ggf. entstandenen Verzehr der Allgemeinen Rücklage übersteigen, könnte zudem die Anwendungsbreite der Vorschrift in Frage stehen. Die geplante Neuregelung würde sogar eine Verschlechterung gegenüber der heutigen Rechtslage für diejenigen Kommunen darstellen, deren Ausgleichsrücklagen (zum Beispiel in der Wirtschaftskrise der Jahre 2009/2010) vollständig verbraucht wurde. Diese Kommunen mussten etwaige Jahresfehlbeträge in Folgejahren – mangels Ausgleichsrücklage – mit der allgemeinen Rücklage verrechnen. Erreichen diese Kommunen nunmehr einen Jahresüberschuss, ist ihnen eine Zuführung/Neuschaffung einer Ausgleichsrücklage zunächst verwehrt, da zwingend die allgemeine Rücklage bedient werden soll – wobei sich gleichzeitig die Frage stellt, ob dies einmalig oder so lange erfolgen muss, bis die Entnahme der drei vorhergehenden Haushaltsjahre ausgeglichen ist. Nach heutigem Recht wäre den Kommunen die Zuführung/Neuschaffung einer Ausgleichsrücklage ohne vorrangige Zuführung zur allgemeinen Rücklage möglich, sofern diese durch die Zuführung nicht ein Drittel der Allgemeinen Rücklage betragen würde. Das von der Landesregierung bezweckte Ziel der Schaffung eines Gewinnvortrages, um damit die „gemeindliche Flexibilität zum Haushaltsausgleich“ zu stärken (siehe die Begründung auf S. 81 des vorliegenden Gesetzentwurfs), würde damit zumindest kurzfristig verfehlt.

Um das Ziel, die Ausgleichsrücklage weiter aufzustocken und Vorkehrungen für „schlechte Zeiten“ zu treffen, zu erreichen und insbesondere Umlageverbänden die Möglichkeit zu verschaffen, auch mit dem Instrument der Ausgleichsrücklage die Umlagebelastung in der Zukunft zu verstetigen, sollte diese Vorschrift schließlich bereits **rückwirkend** in Kraft treten, und zwar mit erstmaliger Anwendung im Jahresabschluss 2018 (vgl. B. IV. 2.a). Da zurzeit noch keine Kommune ihren Jahresabschluss 2018 aufgestellt hat, würde eine Rückwirkung ab dem Jahresabschluss 2018 auch keine Kommune schlechter stellen. Im 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz wurden in den Artikeln 8 und 11 Übergangsregelungen zur Überführung der Ausgleichsrücklage geschaffen. Es wird vorgeschlagen, auch im 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz, vergleichbare rückwirkende Übergangsregelungen zu schaffen, um Jahresüberschüsse aus Vorjahren, die der allgemeinen Rücklage aufgrund der Überschreitung der Höchstgrenze zugeführt wurden, auch der Ausgleichsrücklage zuführen zu können.

c) § 87 Abs. 2 Satz 2 GO-E – Sicherheiten und Gewährleistungen für Dritte

Die Streichung des Wortes „schriftlich“ erscheint nachvollziehbar und zeitgerecht.

d) § 88 GO-E – Rückstellungen für hinsichtlich ihrer Höhe oder des Zeitpunkts des Eintritts unbestimmte Aufwendungen

Die Neuregelung des § 88 GO-E sieht vor, dass für ungewisse Verbindlichkeiten, für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften und für hinsichtlich ihrer Höhe oder des Zeitpunktes ihres Eintritts unbestimmte Aufwendungen in angemessener Höhe (zwingend) zu bilden „sind“. Kern der Neuregelung ist die Ausdehnung der Rückstellungsbildung auf Aufwendungen, die hinsichtlich ihrer Höhe oder des Zeitpunktes ihres Eintritts unbestimmt sind.

Die Regelung wird von den Kommunen differenziert betrachtet, nicht zuletzt, da die konkretisierenden untergesetzlichen Normen (insbesondere § 36 GemHVO) nicht parallel zum Gesetzentwurf vorlegt wurden, denn der neue Regelungsgehalt ist im Hinblick auf die Ausführungen in der Begründung nicht selbsterklärend. Zuletzt wurde jedoch eine Konkretisierung der mit in hohem Maße unbestimmten Rechtsbegriffen operierenden Vorschrift durch eine Rechtsverordnung in der Gesetzesbegründung angekündigt (S. 83 f. der Begründung).

Zum Teil wird darauf hingewiesen, dass die Neuregelung im Widerspruch zum Grundsatz der Periodisierung stehe. Die wirtschaftliche Ursache für den Aufwand müsse nach allgemeinen Grundsätzen vor dem Abschlussstichtag liegen. Die wirtschaftliche Ursache der Kreisumlage liege aber immer im jeweils aktuellen Haushaltsjahr, nur ggf. entstehende Mehrzahlungsverpflichtungen ergäben sich aus der vorherigen Periode. Die Steuererträge stellten lediglich eine Umlagegrundlage dar, seien aber nicht die wirtschaftliche Verursachung für die Kreisumlage. Zudem bleibe unklar, ob alle Mehrerträge bei den Steuern sofort zur Rückstellungsbildung führen.

Einigkeit besteht allerdings insoweit, dass die Regelung als „Kann“-Vorschrift ausgestaltet werden sollte. In diesem Sinne verstehen wir auch die Gesetzesbegründung (S. 83 des Gesetzentwurfs), wo es heißt: „Hierdurch wird es den Gemeinden und Gemeindeverbänden künftig **ermöglicht**, beispielsweise Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten aus steuerkraftabhängigen Umlagen passivieren zu **dürfen**“ (Hervorhebungen nicht im Original). In diesem Sinne verstanden wäre die Regelung tatsächlich eine sachgerechte Erweiterung der bisherigen Möglichkeiten. Der Gesetzestext zu § 88 Abs. 1 GO-E sollte daher wie folgt lauten:

„Rückstellungen können ~~sind~~ für ungewisse Verbindlichkeiten, für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften und für hinsichtlich ihrer Höhe oder des Zeitpunktes ihres Eintritts unbestimmte Aufwendungen in angemessener Höhe gebildet werden ~~zu bilden~~.“

Aufgrund der im Allgemeinen steigenden Steuerkraft und der landesweit weiterhin positiven Wirtschaftsentwicklung im Jahr 2018 wird schließlich angeregt, eine **rückwirkende Inkraftsetzung** ab dem Haushaltsjahr 2018 zu prüfen (vgl. B. IV. 2.b). Hierdurch würde keine Kommune schlechter gestellt. Die Kommunen könnten in ihren Jahresabschlüssen bei Erfüllung des neuen Regelungsinhaltes bereits Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten aus steuerkraftabhängigen Umlagen passivieren.

e) § 96 Abs. 1 Satz 3 GO-E – Umgang mit Fehlbeträgen

Wegen der systematischen Fragen im Zusammenspiel mit der Regelung des § 75 Abs. 3 Satz 2 GO-E sei zunächst auf unsere dortigen Ausführungen verwiesen, auf die hier noch einmal Bezug genommen wird. Es könnte generell – was auch die Gesetzesbegründung nahelegt – an die Pflichtausstattung der allgemeinen Rücklage aus § 75 Abs. 3 GO-E angeknüpft werden: Zuführungen zur

allgemeinen Rücklage wären (nur) dann pflichtig, wenn der dort genannte Mindestbestand der allgemeinen Rücklage unterschritten wird. Liest man die Gesetzesbegründung genau, erscheint eine textliche Bezugnahme auf § 75 Abs. 3 Satz 2 GO-E und den dort genannten Mindestbestand der allgemeinen Rücklage nachgerade zwingend.

In ihrer momentanen Form führen die Regelungen des § 75 Abs. 3 Satz 2 GO-E und des § 96 Abs. 1 Satz 3 GO-E zu systematischen Widersprüchen. Wir schlagen daher vor, eine Änderung des § 96 Abs. 1 Satz 3 GO-E in folgender Form zu fassen:

„Soweit in den Jahresabschlüssen der letzten drei vorhergehenden Haushaltsjahre aufgrund entstandener Fehlbeträge der Ergebnisrechnung die allgemeine Rücklage reduziert wurde, ist ein Jahresüberschuss ~~insoweit~~ bis zu dem in § 75 Abs. 3 Satz 2 genannten Mindestbestand zunächst der allgemeinen Rücklage zuzuführen.“

Unabhängig davon erscheint eine so verstandene Ergänzung des § 96 Abs. 1 GO-E durchaus sinnvoll. Auslegungsfragen ergeben sich jedoch insbesondere bezogen auf die Höhe der Zuführung des Jahresüberschusses (Bezugspunkt des Begriffs „insoweit“). Hierzu sind nähere Erläuterungen in der Gesetzesbegründung notwendig.

Auch bei dieser Regelung sollte eine **Rückwirkung** und Ausgestaltung als „Kann“-Vorschrift erwogen werden.

5. § 77 GO-E – Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung

a) § 77 Abs. 2 GO-E – Entgelte

In § 77 Abs. 2 Nr. 1 GO-E wird im Vergleich zur geltenden Regelung nicht mehr von „speziellen“ Entgelten, sondern nunmehr von „selbst zu bestimmenden“ Entgelten gesprochen. Von unserer Seite wird keine Änderungsnotwendigkeit des – seit langem feststehenden – Terminus der speziellen Entgelte gesehen. Man mag aber in dem Begriff der selbst zu bestimmenden Entgelte durchaus eine präzisere Formulierung erblicken.

Insgesamt wird jedoch weder aus dem geänderten Wortlaut noch aus der Begründung abschließend deutlich, ob mit den Veränderungen am Wortlaut auch Änderungen in der Sache intendiert werden. In der Begründung heißt es vielmehr:

„Wie bisher hat die Gemeinde eigenverantwortlich darüber zu entscheiden, in welchem Ausmaß und in welcher Höhe Entgelte im Rahmen des wirtschaftlich Gebotenen und sozial Vertretbarem festzusetzen sind. Somit hat auch die Aufsichtsbehörde dieses Ermessen und den Beurteilungsspielraum der Gemeinde bei der Beschaffung ihrer Finanzmittel zu berücksichtigen.“ (S. 81 des Gesetzentwurfs.)

Dieser Passus lässt vermuten, dass eine inhaltliche Änderung der bisherigen Rechtslage im Ergebnis nicht angestrebt wird. Dem steht jedoch entgegen, dass nach den gängigen juristischen Auslegungsmethoden bei Wortlautänderungen stets auch eine Sinnänderung intendiert ist, wenn nichts anderes expressis verbis vermerkt ist.

Wir schlagen daher vor, § 77 Abs. 2 GO in seinem derzeitigen Wortlaut zu belassen.

b) § 77 Abs. 3 GO-E – Rücksichtnahmegebot

Die Einfügung eines Rücksichtnahmegebots in § 77 Abs. 3 GO-E lehnen wir ab. Die Regelung in der vorliegenden Form beinhaltet unbestimmte Rechtsbegriffe ohne greifbare rechtliche Folgen. Die Regelung führt zu Rechtsunsicherheiten vor Einführung oder Änderung einer Steuer auf Seiten der Gemeinden. Die Rechtsvorschrift hat zudem den Charakter einer Einschränkung der Kommunen bei ihrem Recht zur Steuerfindung nach Art und Höhe.

Besonders deutlich wird dies bereits an der Festlegung der Belastungsgrenzen. Die Begründung verweist bereits selbst darauf, dass sich eine allgemeingültige und damit bezifferbare Belastungsgrenze nicht definieren lässt. Ein solches Gebot würde die Gemeinden angesichts einer unbestimmten Vielzahl von Abgabepflichtigen vor unlösbare Schwierigkeiten stellen und wäre deswegen nicht justiziabel. Denn fixe Belastungsgrenzen lassen sich immer nur für den einzelnen oder eine Gruppe von einzelnen Abgabepflichtigen bzw. deren Abgabenlast, nie aber für eine Gesamtheit von Abgabepflichtigen bzw. für „die gesamte Abgabenlast der Abgabepflichtigen“ (vgl. S. 82 des Gesetzentwurfs) umsetzen.

Darüber hinaus ist die Regelung überflüssig: Zum einen ist bereits in § 10 Satz 2 GO NRW ein sehr ähnlich formuliertes Gebot der Rücksichtnahme verankert („Auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen ist Rücksicht zu nehmen.“). Zum anderen ist der Schutz des einzelnen Abgabepflichtigen auf verfassungsrechtlicher wie auf einfachrechtlicher Ebene vielfach und ausreichend verankert – im Steuerrecht etwa durch das Verbot der Erdrosselungssteuer und das Prinzip eigentumsschonender Besteuerung, im Abgabenrecht ganz allgemein durch die Grundrechte und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Form des Übermaßverbots. Diese Schutzmechanismen sind ausreichend und nach allgemeiner Erfahrung auch jederzeit judizierbar.

Auch auf Seiten der Abgabepflichtigen würde einer – im Ergebnis irrigen und fruchtlosen – Erwartungshaltung Vorschub geleistet. Die Regelung des § 9 Satz 2 KrO, auf den die Begründung (S. 82 des Gesetzentwurfs) rekurriert, zielt auf völlig andere Normadressaten – nämlich Körperschaften – ab. Ihr Regelungsgehalt ist mit der vorliegenden Regelung nicht vergleichbar.

Der im Gesetzentwurf neu eingefügte Absatz 3 sollte daher dringend wieder gestrichen werden.

6. § 83 Abs. 1 Satz 2 GO-E – Überplanmäßige Aufwendungen

Die Änderung des § 83 Abs. 1 Satz 2 GO-E von einer „Muss-Bestimmung“ auf eine „Soll-Bestimmung“ ermöglicht die ausnahmsweise Abweichung von dem Grundsatz, dass bei überplanmäßigen Aufwendungen die Deckung im laufenden Haushaltsjahr gewährleistet sein muss.

Die Feststellung, dass die gesetzlichen Vorschriften zu über- und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen teilweise ebenfalls gesetzlich normierten Ansprüchen – mit Blick auf die Sozial- und Personalaufwandsquote der Gemeinden – entgegenstehen, ist zutreffend. Der Änderungsvorschlag ist daher folgerichtig und nicht grundsätzlich abzulehnen, denn er ist in Teilen begründet.

Die Erweiterung erleichtert es folglich dem Kämmerer, Mehrausgaben im Haushalt aufzufangen, und eröffnet diesem damit einen weiteren Handlungsspielraum. Zeitgleich wird wegen der Öffnung der Regelung aber auch die Stellung des Kämmerers gegenüber den Fachverwaltungen tendenziell schwächer.

Kritisch anzumerken ist, dass der Haushaltsausgleich in Fällen, in denen die Deckung nicht dem laufenden Haushaltsjahr zuzuordnen ist, in das nächste Haushaltsjahr verschoben wird. Damit nimmt die Gefahr höherer Defizite im Jahresabschluss zu. Künftige Budgets werden gebunden und damit entsprechend den Bereitstellungen im laufenden Jahr Entscheidungen für Folgejahre getroffen. Es bleibt abzuwarten, welche konkreten Regelungen an dieser Stelle auf untergesetzlicher Ebene getroffen werden. Ein Risiko, dass durch andere Entwicklungen bedingt die Deckung auch in Folgejahren nicht gelingt, bleibt vorhanden.

7. § 83 Abs. 1 Satz 3 GO-E – Status des Kämmerers

Die Aufhebung der Unterscheidung zwischen dem bestellten und dem beauftragten Kämmerer mit der Änderung des § 83 Abs. 1 Satz 2 GO-E ist zu begrüßen. Eine gleichlautende Anpassung ist jedoch auch in § 24 Abs. 1 GemHVO erforderlich.

8. § 86 GO-E – Kredite

Die Änderungen sind nachvollziehbar und sachgerecht. Entweder im Gesetzestext oder zumindest in der Gesetzesbegründung ausdrücklich klarzustellen ist jedoch, dass diese Regelung lediglich für Neukredite Anwendung finden kann. Darüber hinaus ist in praktischer Hinsicht zu klären, wie mit bereits bestehenden Fremdwährungskrediten/Prolongationen umzugehen ist.

Allerdings sollten auch die formellen Anforderungen an die – nicht mehr zwingend schriftlich abzugebende – Anzeige nach § 86 Abs. 4 Satz 1 GO-E möglichst präzise im Erlasswege konkretisiert werden, um von vornherein eine rechtssichere Anwendung gewährleisten zu können. Dabei sollten formalistische Hemmnisse weitestgehend vermieden werden. Eine Klarstellung in beiderlei Hinsicht sollte – wie zu Absatz 1 – auch hier in der Gesetzesbegründung erfolgen.

9. § 90 GO-E – Vermögensgegenstände

Die Ergänzung des § 90 Abs. 3 GO-E entspricht der in Rechtsprechung und Schrifttum bereits heute anerkannten Ausnahmedogmatik, die an der textlichen Einschränkung „in der Regel“ anknüpft (vgl. nur OVG NRW, Urteil vom 05.08.1982, Az. 15 A 1634/81; Klieve, in: Held u. a., GO NRW, Stand: Dezember 2013, § 90 S. 5; Flüshöh, in: Kleebaum/Palmen, GO NRW, 2. Aufl., § 90 IV.; Knirsch, in: Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, GO NRW, Stand: Juni 2017, § 90 S. 8). Die textliche Klarstellung ist zu begrüßen.

Zur Gesetzesbegründung (vgl. dort S. 85) ist anzumerken, dass entsprechende Entscheidungen nicht zwingend dem Rat/Kreistag obliegen müssen. Denkbar ist auch eine Zuständigkeit des Hauptverwaltungsbeamten im Rahmen eines Geschäftes der laufenden Verwaltung oder der übertragenen Entscheidungskompetenzen.

10. § 91 GO-E – Bewertungsgrundsätze

a) Inventur (§ 91 Abs. 2 bis 4 GO-E)

Soweit die Änderung des § 91 GO-E, vor allem in dessen Absätzen 2 bis 4, so zu verstehen ist, dass künftig eine jährliche Einzelbewertung im Rahmen einer (körperlichen) Inventur stattzufinden hat, soweit durch Gesetz oder Rechtsverordnung nichts anderes bestimmt ist, wird eine solche Rege-

lung als viel zu weitgehend strikt abgelehnt. Soweit die Neuregelung ein solches Vorgehen intendieren sollte, wäre dies mit einem unverhältnismäßigen sachlichen, personellen und kostenmäßigen Aufwand verbunden, der von keiner Kommunalverwaltung leistbar und in der Sache in keinem Falle gerechtfertigt wäre. Dies gilt auch und gerade in der Gesamtschau mit dem neu eingeführten Wirklichkeitsprinzip (s. sogleich unter b).

Zumindest eine deutliche Klarstellung in der Gesetzesbegründung, die sich von einer solchen jährlichen Einzelbewertung klar distanziert, halten wir in diesem Falle für zwingend.

b) Zur Einführung des Wirklichkeitsprinzips (§ 91 Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 GO-E)

Die Einführung eines die Bewertung leitenden Wirklichkeitsprinzips wird innerhalb der kommunalen Familie unterschiedlich bewertet. Die Einschätzungen reichen von stellenweiser Ablehnung (bereits) des Grundgedankens bis hin zu Forderungen nach dessen Einführung, verbunden mit konkreten Ausgestaltungsvorschlägen. Überwiegend wird die Einführung einer wirklichkeitsgetreuen Bewertung allerdings insoweit begrüßt, als damit Erneuerungsinvestitionen in das gemeindliche Anlagevermögen partiell aktivierungsfähig werden und die kommunale Investitionsfähigkeit zur Erneuerung des für die Bürgerinnen und Bürger vorgehaltenen Anlagevermögens (wie kommunale Straßen und Brücken, Schulen oder Verwaltungsgebäude) gestärkt wird (vgl. insoweit S. 3 des Gesetzesentwurfs).

Es ist demgegenüber darauf hinzuweisen, dass die Einschätzungen fast alle einen Vorgriff auf konkrete Ausgestaltungsformen und Konsequenzen eines Wirklichkeitsprinzips gemeinsam haben, die allein auf Basis der hiesigen Regelung und ohne Ansehung der auf S. 2 des Gesetzesentwurfs angekündigten weiteren Erläuterungen und Anwendungshinweise zunächst mehr oder weniger spekulativ bleiben müssen. Bereits vorab unterstreichen wir daher an dieser Stelle nachdrücklich, dass eine endgültige Bewertung erst nach einer Gesamtschau der beteiligten Normkomplexe – also insbesondere der Ausgestaltung des Wirklichkeitsprinzips auf untergesetzlicher Ebene – erfolgen kann und wir uns vorliegend auf grundlegende Hinweise beschränken müssen.

Zu derartigen grundlegenden Hinweisen zählt etwa die mitunter artikulierte Befürchtung, mit der Einführung eines Wirklichkeitsprinzips das mit dem NKF verbundene Ressourcenverbrauchskonzept und das Prinzip der Generationengerechtigkeit zu schwächen, wenn werterhaltende Maßnahmen zukünftig investiv gebucht und mit langfristigen Krediten (inkl. eines erhöhten Zinsänderungsrisikos) finanziert werden könnten. Außerdem ist insbesondere an dieser Stelle einmal mehr darauf hinzuweisen, dass trotz einer möglichen Änderung der Bewertungsmodalitäten den Kommunen insgesamt nicht mehr Mittel als sonst zufließen, was die erhoffte Stärkung der Investitionstätigkeit wieder infrage stellt. Ergänzt werden kann in diesem Zuge, dass etwaige Erleichterungen beim Haushaltsausgleich den Druck auf die staatliche Seite, die Kommunen mit einer auskömmlichen Finanzausstattung zu versehen, in untunlicher Weise verringern. Schließlich wird – sofern angesichts des neuen § 116a überhaupt noch virulent – auf einen unvertretbaren (Abschreibungs-) Mehraufwand bei der Erstellung von Gesamtabschlüssen verwiesen, weil für die Beteiligungen und sonstigen verselbständigten Aufgabenbereiche nach wie vor das Vorsichtsprinzip leitend wäre.

Infrage gestellt wird auch, ob mit der Etablierung des Wirklichkeitsprinzips intendiert wird, zu jedem Abschlussstichtag eine wirklichkeitsgetreue Bewertung des Vermögensbestandes durchführen zu müssen. Dieser Umstand wird – sowohl mit Blick auf den praktischen Aufwand wie mit Blick auf entstehende Kosten – als unverhältnismäßig abgelehnt (vgl. dazu bereits unter a). Denn eine solche Verpflichtung wäre mit einem unverhältnismäßigen großen Aufwand und Kosten (regelmäßige Begutachtung von Vermögen) verbunden und würde den ursprünglichen Regelungs-

zweck (Zuschreibung von „Erhaltungsinvestitionen“) überschreiten. Hier bedarf es dringend einer Klarstellung.

Auf der anderen Seite werden auch – zum Teil unter Bezugnahme auf die Realisierung in der SächsKomHVO – die Vorteile der Umsetzung eines Wirklichkeitsprinzips herausgestellt. So werden die in der Begründung angedeuteten Unterschiede zwischen privatwirtschaftlich agierenden Akteuren und kommunalen Körperschaften unterstrichen. Mögliche Entlastungen der Ergebnishaushalte werden begrüßt, weil die Investitionsfähigkeit wie die Wahrscheinlichkeit eines (strukturellen) Haushaltsausgleichs steige, Genehmigungspflichten verringert würden und damit insgesamt eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung einhergehe.

Insgesamt ist allerdings schon jetzt darauf hinzuweisen, dass es für den praktischen Vollzug eines solchen Perspektivwechsels eines unmissverständlichen und transparenten Handlungsleitfadens bedürfte, der neben klarer Maßgaben in der Sache – auch, um eine homogene Bewertungspraxis und damit eine Vergleichbarkeit der Bilanzen zu gewährleisten – zusätzlich auf die zeitlichen und technischen Zwänge eingehen müsste, die die Kommunen zu beachten haben. Es bedarf hinreichender und rechtsverbindlicher Konkretisierungen jedenfalls zur tatbestandlichen Abgrenzung zwischen laufender Instandhaltung (konsumtiv) und tatsächlicher Erneuerung (investiv), zu den Nutzungs- bzw. Abschreibungsdauern der einzelnen Gewerke, deren Erneuerung künftig investiv abgewickelt wird, zu den Volumina, welche jeweils zugeschrieben werden dürfen, sowie zu der Frage, ob künftig Sonderabschreibungen auf „verschlissene“ Vermögensgegenstände entfallen. Wir rufen die Landesregierung daher bereits jetzt dazu auf, ihrer Ankündigung auf S. 2 des Gesetzentwurfs sehr rasch nachzukommen und die notwendigen untergesetzlichen Regelungen und Anwendungshinweise unter Rückgriff auf die Verwaltungspraxis zu entwickeln. Soweit Konsequenzen aus dem Wirklichkeitsprinzip bereits für das Haushaltsjahr 2019 zu ziehen wären, wäre eine sehr kurzfristige Konkretisierung aller relevanten Rechtssätze zwingend.

c) § 91 GO-E – im Übrigen

Die Einführung des Wirklichkeitsprinzips kann darüber hinaus auf andere Bereiche ausstrahlen. Ein Fall wird voraussichtlich den Bereich der Kommunalabgaben betreffen. Die Gebührenkalkulation ist eine Kostenrechnung, die nicht einfach mit den Regeln des NKF gleichgesetzt werden kann. Die in Gebührenkalkulationen ansatzfähigen Kosten sind vielmehr nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen und der zum Gebührenrecht ergangenen Rechtsprechung zu ermitteln. Unsicherheiten und Mehraufwände in den Kommunen sind zu vermeiden. Es ist daher dringend erforderlich, dass die Landesregierung Wechselwirkungen mit anderen, von den Änderungen des NKF betroffenen Bereichen, erkennt und praxisgerecht verarbeitet.

Mit der Neuregelung des § 91 GO-E geht der Wegfall der Regelung des § 91 Abs. 2 Nr. 2 GO alter Fassung einher. Darüber hinaus ist es notwendig, aufgrund der Bedeutung der Änderungen in § 91 GO-E eine ausführlichere Gesetzesbegründung beizufügen. Der Vollständigkeit halber dürfen wir darauf hinweisen, dass in der Gesetzesbegründung zu § 91 Abs. 4 auf S. 85 f. mit dem regelmäßig angesprochenen Absatz 3 eigentlich Absatz 4 gemeint sein dürfte.

11. § 92 GO-E – Eröffnungsbilanz

Laut Gesetzesbegründung (dort S. 87) dienen die nun vorgetragenen Änderungen der Verschlan-
kung des Gesetzes und führen zu keinen nachträglichen, rückwirkenden Änderungen bei dem An-
satz und der Bewertung von Vermögensgegenständen, Sonderposten, Rückstellungen, Verbind-

lichkeiten und Rechnungsabgrenzungsposten. Vor diesem Hintergrund und angesichts der Tatsache, dass alle Kommunen beizeiten Eröffnungsbilanzen erstellt haben, gehen wir davon aus, dass sich die Neufassung an verselbständigte Einheiten wendet, deren Haushaltswirtschaft nach NKF geführt wird, und regen an, diesen Umstand in der Begründung deutlich zu machen. Insofern kann die Neufassung dann nachvollzogen werden.

12. § 95 GO-E und § 116 GO-E, zur Einfügung eines § 116a GO-E und § 116b GO-E sowie zur Neufassung des § 117 GO-E und zur Aufhebung des § 118 GO – Jahres- und Gesamtabchluss

Der Regelungskomplex zu den Jahres- und Gesamtab schlüssen soll zukünftig wesentliche Änderungen erfahren. Wir begrüßen ausdrücklich die Einführung einer optionalen Befreiung von der Pflicht, Gesamtab schlüsse aufzustellen. Die Option stellt eine sinn- und wirkungsvolle Entlastung für einen Großteil der nordrhein-westfälischen Kommunen dar. Trotz der bereits weitgehend zufriedenstellenden Regelungen gestatten wir uns nachfolgend – wohlgermerkt ohne den derzeitigen Regelungsentwurf grundsätzlich in Frage stellen zu wollen – einige Anregungen, die dabei helfen mögen, den Regelungskomplex noch weiter zu verbessern:

a) § 95 GO-E – Jahresabschluss

Es wird vorgeschlagen, die in § 95 Abs. 5 Satz 2 GO-E genannte 3-monatige Weiterleitungsfrist für den Jahresabschluss-Entwurf angemessen – um drei Monate – zu verlängern (vgl. dazu bereits Punkt 6 der Anlage 1 zum Zwischenbericht der Landesregierung über die zweite NKF-Evaluierung vom 30.11.2017). In der Praxis hat sich gezeigt, dass die gesetzliche Frist regelmäßig nicht ausreicht. Eine angemessene Verlängerung erscheint daher sachgerecht.

b) § 116 GO-E – Gesamtabchluss

Bisher war der Eigenkapitalspiegel kein Bestandteil des Gesamtab schlusses. In der Begründung zu **§ 116 Abs. 2 GO-E** sollte dessen Einführung daher begründet sein.

Die Aufstellung der Gesamtab schlüsse nach § 116 GO-E sollte – unabhängig von der Neuregelung eines § 116a GO-E – stärker vereinfacht werden. Insbesondere sollte gesetzlich normiert werden, dass unter anderem die nach dem Handelsgesetzbuch ermittelten Wertansätze der verselbständigten Aufgabenbereiche unverändert in den Gesamtab schluss übernommen werden können. Insofern wird die im Gesetzesentwurf vorgesehene Änderung, die eine weitgehende Anpassung der Ansätze (zum Beispiel der Deponierückstellungen) erfordern würde, vielfach kritisch gesehen.

Hinsichtlich **§ 116 Abs. 7 und 10 GO-E** (Anlagen zum Gesamtab schluss) stellt sich darüber hinaus die Frage, warum auf diese Anforderung nicht verzichtet wird. Die Anlage „Mitgliedschaften“ muss identisch sein mit der aus dem Einzelabschluss der Konzernmutter. Für einen Verwendungsbeschluss besteht kein Raum, da eine tatsächliche Verwendung auf Konzernebene gar nicht erfolgen kann, die Verwendung wird auf Ebene der Töchter entschieden. Eine Entlastung des Hauptverwaltungsbeamten für den Gesamtab schluss ist ebenfalls nicht erforderlich, eine tatsächliche Mittelverwaltung hat an dieser Stelle nicht stattgefunden. Es stellt sich weiter die Frage, was geschieht, wenn der Geschäftsführung einer konsolidierten Tochter die Entlastung einmal nicht erteilt würde.

Die in § 116 Abs. 8 GO-E genannte Frist von neun Monaten ist erfahrungsgemäß zu knapp bemessen. In der Praxis kann eine Beschlussfassung nach Vorlage der zu berücksichtigenden Jahresabschlüsse und Gewinnverwendungsbeschlüsse der verselbständigten Aufgabenbereiche häufig erst im 2. Halbjahr mit einer Tendenz zum 4. Quartal des Folgejahres erfolgen. Die Frist von neun Monaten nach dem Abschlussstichtag sollte daher angemessen verlängert werden.

Schließlich wird in § 116 Abs. 9 GO-E eine entsprechende Geltung des § 59 Abs. 3 GO-E für die Prüfung des Gesamtabschlusses und Gesamtlageberichtes eingeführt, was einer Prüfungsnotwendigkeit durch den Rechnungsprüfungsausschuss entspricht. Bislang ist allerdings in § 116 Abs. 7 GO folgender Dispens geregelt, der durch die Streichung der Vorschrift im Gesetzesentwurf künftig entfallen soll:

*„In die Prüfung nach Absatz 6 [sc. die Prüfung des Gesamtabschlusses durch den Rechnungsprüfungsausschuss] müssen die Jahresabschlüsse der verselbständigten Aufgabenbereiche **nicht** einbezogen werden, wenn diese nach gesetzlichen Vorschriften geprüft worden sind.“* (vgl. § 116 Abs. 7 GO in der geltenden Fassung; Hervorhebungen nicht im Original)

Stattdessen führt die Begründung des vorliegenden Gesetzesentwurfs auf S. 101 nunmehr aus:

„Was die dabei erfolgende Behandlung der einbezogenen verselbständigten Aufgabenbereiche angeht, die selbst einer gesetzlichen Jahresabschlussprüfung unterliegen, hat der Rechnungsprüfungsausschuss diese entsprechend zu prüfen; soweit diese Jahresabschlüsse von einem anderen Abschlussprüfer geprüft worden sind, ist dessen Arbeit zu überprüfen und dies zu dokumentieren.“

Hierzu ist zu erinnern, dass die erneute Überprüfung der Ergebnisse einer bereits von einer unabhängigen Stelle vorgenommenen Prüfung nicht nur äußerst merkwürdig erscheint, sondern eine solche Doppelüberprüfung auch deshalb zu einem für Rechnungsprüfungsausschuss und –amt unverhältnismäßigen Aufwand führen würde, weil diese bei ihrer – zweiten – Überprüfung einen ähnlich hohen Aufwand treiben müssten wie seinerzeit schon der erste Prüfer. Hinzu kommt, dass weder Rechnungsprüfungsausschuss noch Rechnungsprüfungsamt überhaupt in der Lage sein dürften, eine ggf. rein an den Rechtsvorschriften des HGB auszurichtende Prüfung vorzunehmen.

Wir fordern daher dringend dazu auf, die Regelung des jetzigen § 116 Abs. 7 GO zu erhalten und seine Streichung im Rahmen des Gesetzesentwurfs nicht zu übernehmen.

c) § 116a GO-E – Größenabhängige Befreiung vom Gesamtabschluss

Zukünftig soll mit Einführung des § 116a GO-E eine größenabhängige Befreiung vom Gesamtabschluss ermöglicht werden. Diese Erleichterungsmöglichkeit ist sehr zu begrüßen und ein wichtiger und sachgerechter Schritt für die Entlastung sowohl der Verwaltungen wie auch der Haushalte in erheblichem Umfang.

Die Erstellung eines Gesamtabschlusses bliebe angesichts des Regierungsentwurfs auch weiterhin für die Kommunen mit erheblichem Aufwand verbunden, die nicht von der Befreiungsregelung profitieren. Der Nutzen eines solchen Gesamtabschlusses bleibt allerdings – aus denselben Gründen, die bereits für eine optionale Befreiung innerhalb der normierten Kriterien streiten – auch für ebendiese Kommunen fraglich. Wir regen deshalb eine wohlwollende Prüfung dahingehend an, ob eine Befreiungsregelung nicht für alle nordrhein-westfälischen Kommunen optional ermöglicht

werden kann. Die maßgebliche Steuerung der Kernverwaltung erfolgt über den Haushaltsplan und den Jahresabschluss, die maßgebliche Steuerung der Beteiligungen erfolgt über deren Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse. Und schließlich bliebe es auch im Falle einer globalen Befreiungsoption dem Vertretungsorgan einer Kommune unbenommen, die Verwaltung mit der Erstellung eines Gesamtabschlusses zu beauftragen.

Ohne den jetzigen Regelungsentwurf damit in Frage stellen zu wollen möchten wir dennoch einige Anmerkungen machen, die dabei helfen würden, den richtigen Ansatz der Landesregierung noch einmal entscheidend zu verbessern.

Zur Auslegung von § 116a Abs. 1 GO-E

Viele Kommunen haben bereits jetzt ein starkes Interesse an detaillierten Informationen zur Auslegung des § 116a GO-E – etwa, weil aktuell über den Kauf einer neuen Software entschieden werden muss und diese Entscheidung vom Bestehen einer künftigen Befreiungsoption abhängig zu machen ist. In diesem Sinne sind klarstellende Hinweise bereits in der Gesetzesbegründung notwendig.

So nimmt § 116a Abs. 1 Nr. 2 GO-E Bezug auf den „Anteil der vollkonsolidierungspflichtigen Erträge am Ergebnis der ordentlichen Erträge der Gemeinde“; da einmal von „Erträgen“ der Beteiligungen die Rede ist und einmal von den „ordentlichen Erträgen“ der Gemeinde, fragt sich, ob es bei den Erträgen der Beteiligungen um alle Erträge oder auch nur um die ordentlichen Erträge geht. Weiterhin werden regelmäßig Fragen zur Anwendung der in der Begründung genannten Nettomethode gestellt, die vor diesem Hintergrund bereits in der Gesetzesbegründung genauer umschrieben und nach Möglichkeit auch mit einem oder mehreren Beispielen versehen werden sollte.

Nicht eindeutig auszulegen erscheint auch der unter § 116 Abs. 1 Nr. 1 GO-E verwendete Begriff der „einzubeziehenden verselbständigten Aufgabenbereiche nach § 116 Abs. 3 GO“. In der Begründung hierzu wird ausgeführt, dass dies bedeute, die Bilanzsumme aus dem gemeindlichen Jahresabschluss mit den Bilanzsummen der verselbständigten Aufgabenbereiche zu addieren. Konkret stellt sich hier die Frage, inwieweit dann aus einer Minderheitsbeteiligung an der RWE AG, die ein Bilanzvolumen von ca. 70 Mrd. Euro ausweist, eine solche Additionspflicht erwächst. Es sollte auf jeden Fall vermieden werden, dass alle Gemeinden, die über (egal wie viele) RWE-Aktien verfügen, die Bilanzsumme der RWE AG zu ihrer Bilanzsumme hinzuzurechnen hätten und dadurch automatisch die 1.500 Mio. Euro Grenze überschreiten würden. Sinnvoller erscheint es, an dieser Stelle nur die Bilanzsummen der vollkonsolidierungspflichtigen oder eventuell noch der at-equity einzubeziehenden Unternehmen zu berücksichtigen.

Darüber hinaus regen wir mit Blick auf § 116a Abs. 1 Nr. 2 GO-E an, die Grenze der den Kommunen zuzurechnenden Erträge der verselbständigten Aufgabenbereiche nochmals wohlwollend zu prüfen. Insbesondere die Unternehmen der Energiewirtschaft erwirtschaften regelmäßig – auch im Vergleich zur Kommune – „hohe“ ordentliche Erträge. Dem gegenüber stehen jedoch auch regelmäßig „hohe“ Aufwendungen aus dem Energiebezug, die diese Erträge wieder kompensieren. Hier besteht ein direktes Verhältnis von Ertrag und Aufwand, was bei alleiniger Betrachtung der Erträge nicht adäquat abgebildet erscheint.

In der Begründung zu § 116a Abs. 1 Nr. 2 GO-E (Nettomethode, vgl. S. 103 des Gesetzentwurfs) wird ausgeführt, dass Konsolidierungen bzw. Überleitungen auf Probe erfolgen sollen. Zur Vermeidung unnötiger Kosten und zusätzlichen Arbeitsaufwandes sollte hier die Möglichkeit eröffnet

werden, die Werte aus den kommunalen Bilanzen unmittelbar mit den HGB-Bilanzen der Beteiligungen zu vergleichen bzw. zu verrechnen. Die durch die Konsolidierung/Überleitung entstehenden Änderungen sind marginal und dürften nicht zu anderen Ergebnissen bei der Ermittlung der Kennzahlen führen. Ferner wird hinsichtlich § 116a Abs. 1 Nr. 3 GO-E angeregt, die Anwendbarkeit einer „Nettomethode“ hier ebenfalls zu prüfen. Zahlreiche Kommunen (Mutterunternehmen) „halten“ über kommunale Gesellschaften und Einrichtungen (Tochterunternehmen) Beteiligungen an weiteren Gesellschaften (Enkelunternehmen). Hier kommt es zu einer mehrfachen Berücksichtigung, wenn im Rahmen der Bilanzsumme des Mutterunternehmens der Ansatz der Beteiligung an dem Tochterunternehmen und zudem der volle Bilanzwert des Tochter- und des Enkelunternehmens Berücksichtigung finden sollte (siehe oben, Beispiel RWE-Anteile). Dies erscheint nicht sachgerecht. Alternativ böte sich eine Erhöhung der zu berücksichtigenden Quote an.

Verhältnis von § 116a Abs. 1 und § 116b GO-E

Klarstellungsbedürftig erscheint in systematischer Hinsicht außerdem das Verhältnis von § 116a GO-E und § 116b GO-E. Es stellt sich die Frage, ob nach § 116 Abs. 3 GO-E grundsätzlich konsolidierungspflichtige verselbständigte Aufgabenbereiche bei der Berechnung der Voraussetzungen des § 116a GO-E zu berücksichtigen sind, obwohl sie nach § 116b GO-E bei der Festlegung des Konsolidierungskreises nicht berücksichtigt werden müssten. § 116a GO-E sollte vor diesem Hintergrund insoweit konkretisiert werden, dass entsprechende Fälle bei der Berechnung der Voraussetzungen des § 116a Abs. 1 GO-E nicht einzubeziehen sind. Denn zunächst ist der Konsolidierungskreis zu bestimmen. Im Anschluss kann über die Möglichkeit einer Befreiung auf Basis des festgelegten Konsolidierungskreises entschieden werden. Insofern erscheint zumindest das auf S. 104 der Gesetzesbegründung dargestellte Prüfschema ergänzungsbedürftig.

Zur Entscheidungsbefugnis des Rates (§ 116a Abs. 2 GO-E)

Auch § 116a Abs. 2 GO-E könnte zu Auslegungsfragen und praktischen Umsetzungsproblemen führen: Gemäß der Neuregelung des § 116a Abs. 2 Satz 1 GO-E „entscheidet“ der Rat/Kreistag jährlich über das Vorliegen der Voraussetzungen für die Befreiung von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses für jedes Haushaltsjahr. Die – tendenziell völlig richtige – Regelung erscheint uns sowohl in ihrer Formulierung als auch in zeitlicher und sachlicher Hinsicht ergänzungsbedürftig.

Nach § 116a Abs. 1 GO-E liegt ein Befreiungstatbestand bereits qua Gesetz vor. Intention der gesetzlichen Regelung ist allein, dem Rat/Kreistag ein Wahlrecht zu ermöglichen. Wir regen daher an, die Regelungen dahingehend zu formulieren, dass der Rat/Kreistag die Entscheidung nicht über das Vorliegen der Voraussetzungen, sondern über die Inanspruchnahme der Befreiung von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses trifft.

Weiterhin erscheint eine Beschlussfassung durch den Rat/Kreistag bis zum 30.09. des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres in zeitlicher Hinsicht zu großzügig dimensioniert. Denn bis zu diesem Zeitpunkt ist gemäß dem neugefassten § 116 Abs. 8 GO-E der Gesamtabchluss aufzustellen. Je später der Rat/Kreistag über die Befreiung von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses entscheidet, desto weniger ist den ausführenden Akteuren im Einzelfall eine fristgerechte Aufstellung des Gesamtabchlusses möglich. Auf der anderen Seite erscheint eine sachlich fundierte Beschlussfassung bis Ende September wiederum recht früh, insbesondere dann, wenn zur Prüfung der Voraussetzungen des § 116a Abs. 1 GO-E noch „Probekonsolidierungen“ notwendig sind.

Abhilfe kann insoweit – zumindest weitgehend – unser untenstehender Regelungsvorschlag schaffen.

Darüber hinaus halten wir es – vor allem aufgrund unserer intensiven Diskussionen mit unseren Mitgliedern - für nicht praktikabel und unzweckmäßig, dem Rat/Kreistag eine jährliche Entscheidungsbefugnis über die Inanspruchnahme der Befreiungsmöglichkeit zu erteilen. Der Verwaltung abzuverlangen, die Ressourcen für die Aufstellung eines Gesamtabschlusses von Jahr zu Jahr vorhalten zu müssen, ohne sicher um deren tatsächlichen Einsatz zu wissen, würde die bezweckte Erleichterungswirkung von vornherein beschränken. In eine ähnliche Richtung wirkte im Übrigen die (jährliche) Notwendigkeit umfangreicher Abstimmungen mit den verselbständigten Aufgabenbereichen. Im Sinne einer besseren Planbarkeit wäre es daher praxisgerecht, dem Rat/Kreistag die Möglichkeit zu geben, eine generelle Befreiung auf Widerruf zu beschließen. Zumindes wäre zur Sicherstellung der kommunalen Organisations- und Personalhoheit eine Planungssicherheit für den Zeitraum einer Wahlperiode wünschenswert. In beiden Fällen wäre einerseits dem demokratischen Anspruch eines neu gewählten Rates/Kreistags durch ein neues Entscheidungsrecht genüge getan. Andererseits würde einem möglichen „Hin- und Herspringen“ zwischen der Inanspruchnahme und der Verweigerung einer Befreiungsoption vorgebeugt. Das „Rückbesinnungsrecht“ des Rates/Kreistags in dieser Weise zumindest partiell einzugrenzen ist auch wegen der praktischen Konsequenzen notwendig: Ein aktueller Gesamtabschluss müsste im Falle einer zwischenzeitlichen „Pause“ auf Basis einer nachgeholt Fortschreibung des letzten Gesamtabschlusses erfolgen, was zu einem erheblichen bis unvermeidbaren Aufwand führen könnte. Die – für alle genannten Konstellationen ohnehin zu klärende – Frage, wie nach einem Wiederaufleben des Gesamtabschlusses nach einer längeren Befreiung konkret zu verfahren wäre, bleibt ohnehin zu klären, wobei untergesetzliche Regelungen hierzu ausreichend erscheinen.

Darüber hinaus möchten wir anmerken, dass abweichend von der Regelung des § 293 Abs. 4 HGB auf eine zeitraumbezogene „Härtefallregelung“ verzichtet wurde. Diese Regelung dient dazu, bei Fällen im Grenzbereich einen ständigen Wechsel zwischen Aufstellungspflicht und Aufstellungsfreiheit zu verhindern.

Statt einer entsprechenden Anwendung dieses Rechtsgedankens versucht unser folgender Regelungsvorschlag möglichen Grenzfällen mit einem in Abs. 1 erweiterten Zeitraum zu begegnen. Bei Nichtaufgreifen dieses Vorschlags sollte aber zumindest eine entsprechende Übernahme der HGB-Regel ernstlich geprüft werden.

Regelungsvorschlag

Unter Berücksichtigung der oben dargestellten Aspekte, nämlich der Entscheidungsbefugnis des Rates in sachlicher und zeitlicher Hinsicht sowie zur Härtefallregelung dürfen wir folgenden Vorschlag für die Neuregelung des § 116a GO-E unterbreiten:

„§ 116a – Größenabhängige Befreiungen

(1) Eine Gemeinde ist von der Pflicht, einen Gesamtabschluss und einen Gesamtlagebericht aufzustellen, befreit, wenn an mindestens drei der letzten fünf Abschlussstichtage ihrer Jahresabschlüsse ~~am Abschlussstichtag ihres Jahresabschlusses und am vorhergehenden Abschlussstichtag~~ jeweils mindestens zwei der nachstehenden Merkmale zutreffen:

1. die Bilanzsummen in den Bilanzen der Gemeinde und der einzubeziehenden verselbständigten Aufgabenbereiche nach § 116 Absatz 3 übersteigen insgesamt nicht mehr als 1 500 000 000 Euro,
2. die der Gemeinde zuzurechnenden Erträge aller vollkonsolidierungspflichtigen verselbständigten Aufgabenbereiche nach § 116 Absatz 3 machen weniger als 50 Prozent der ordentlichen Erträge der Ergebnisrechnung der Gemeinde aus,
3. die der Gemeinde zuzurechnenden Bilanzsummen aller vollkonsolidierungspflichtigen verselbständigten Aufgabenbereiche nach § 116 Absatz 3 machen insgesamt weniger als 50 Prozent der Bilanzsumme der Gemeinde aus.

§ 116b ist bei der Prüfung zu berücksichtigen.

(2) ~~Über das Vorliegen der Voraussetzungen für die Befreiung~~ von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses entscheidet bei Vorliegen der Voraussetzungen der Rat bis auf Widerruf [alternativ: entscheidet bei Vorliegen der Voraussetzungen der Rat unwiderruflich für die Dauer seiner Wahl] ~~für jedes Haushaltsjahr bis zum 30. September des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres.~~ Das Vorliegen der Voraussetzungen nach Absatz 1 ist gegenüber dem Rat anhand geeigneter Unterlagen nachzuweisen. Die Entscheidung des Rates ist der Aufsichtsbehörde anzuzeigen ~~jährlich mit der Anzeige des durch den Rat festgestellten Jahresabschlusses der Gemeinde vorzulegen.~~

(3) Sofern eine Gemeinde von der größenabhängigen Befreiung im Zusammenhang mit der Erstellung eines Gesamtabchlusses Gebrauch macht, ist ein Beteiligungsbericht gemäß § 117 zu erstellen.“

Schließlich dürfen wir noch auf einen ganz wesentlichen Umstand eingehen, der – wie uns die Rückmeldungen unserer Mitglieder in der letzten Zeit sehr deutlich gemacht haben – sehr viele Kommunen im Land umtreibt: die Frage der rückwirkenden Inkraftsetzung einer Befreiungsregel. Zeitkritisch und für immer noch viele Kommunen relevant ist nämlich die Frage des Umgangs mit Gesamtab schlüssen, die Haushaltsjahre vor 2018 betreffen. Trotz einer hier nicht verschwiegenen – mitunter auch durchaus kritisch konnotierten – Privilegierung gerade derjenigen Kommunen, die mit ihren Gesamtab schlüssen aus verschiedensten Gründen noch im Rückstand sind, wäre es unseres Erachtens kaum vermittelbar, dass gleichsam nur der Form halber diejenigen Kommunen, die ab 2019 befreit wären, für vergangene Jahre noch erhebliche zeitliche, personelle und monetäre Ressourcen aufwenden müssten, ohne dass dieser Aufwand im Ergebnis wirklich fruchtbar zu werden verspricht. Wir bitten Sie daher dringend, bei dieser Frage unter Abwägung aller Umstände der Sachgerechtigkeit den Vorzug vor einem formalistisch-bürokratischen Standpunkt zu geben und die betroffenen Verwaltungen mit der Normierung einer rückwirkenden Befreiungsmöglichkeit von einer großen Last zu befreien.

Für die noch offenen Jahre wären – falls eine Befreiung in Betracht kommt – natürlich umfassende Beteiligungsberichte zu erstellen. Für den Fall, dass eine Rückwirkung kategorisch ausscheiden sollte, bitten wir zumindest um eine entsprechende inhaltliche Ausweitung und zeitliche Verlängerung des Gesetzes zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtab schlüsse vom 25. Juni 2015.

Außerdem wäre es in diesem Falle ein große Erleichterung, wenn für die entsprechenden zurückliegenden Gesamtabschlüsse, die vor dem Stichtag für eine Befreiung liegen, zumindest auf eine kostenintensive Prüfung dieser Abschlüsse durch die Gemeindeprüfungsanstalt im Rahmen der überörtlichen Prüfung verzichtet werden kann – auch in denjenigen Fällen, in denen Gesamtabschlüsse bereits aufgestellt, aber noch nicht geprüft wurden.

d) § 117 Abs. 1 S. 3 i.V.m. § 41 Abs. 1 S. 2 Buchst. j GO-E – Beschlussfassung über den Beteiligungsbericht

Noch einmal geprüft werden sollte ferner die in § 117 Abs. 1 S. 3 i.V.m. § 41 Abs. 1 S. 2 Buchst. j GO-E zwingend vorgesehene Beschlussfassung des Rates/Kreistags über den Beteiligungsbericht.

Bislang ist eine solche nicht vorgesehen, eine Kritik seitens der Räte/Kreistage hieran ist nicht bekannt. Stattdessen dürfte auch eine Kenntnisnahme ausreichend sein, zumal in diesem Rahmen genauso Raum für eine Vorstellung und Diskussion des Berichtes ist. Eine gesonderte Beschlussfassung über den zeitlich nachgelagerten Bericht, der im Übrigen künftig nach landesseitigen Vorgaben zu erstellen sein soll, verspricht weder inhaltlichen Mehrwert noch sachlichen Entscheidungsspielraum für den Rat/Kreistag und erscheint vor diesem Hintergrund überzogen. Die Jahresabschlüsse der verselbstständigten Aufgabenbereiche werden regelmäßig durch deren Organe beraten und beschlossen, so dass Änderungs- beziehungsweise Einflussmöglichkeiten des Rates/Kreistags hierauf nicht mehr bestehen.

e) § 117 Abs. 2 GO-E – Inhalt des Beteiligungsberichts

Die Maßgabe, dass der Beteiligungsbericht Informationen zu sämtlichen verselbstständigten Aufgabenbereichen in öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Form zu enthalten hat, ist nicht zweckmäßig und unwirtschaftlich. Wenn zu jeder Beteiligung (Tochter- und Enkelgesellschaften) die Beteiligungsverhältnisse, die Jahresergebnisse etc. dargestellt werden müssen, führt dies zu beträchtlichem Arbeitsaufwand im Beteiligungsmanagement, wobei hingegen der Aussagegehalt der Informationen äußerst fragwürdig ist. Insofern sollte diese Formulierung an Mindestgrößen der Tochterbeteiligungsverhältnisse festgemacht werden.

13. § 115 GO-E – Entscheidungen der Gemeinde

Die in § 115 Abs. 1 GO-E vorgeschlagene Einführung eines durch das für Kommunales zuständige Ministerium vorgegebenen Formblatts führt aus kommunaler Sicht nicht unbedingt zu einer Vereinfachung des Verwaltungsaufwandes. Die anzeigepflichtigen Entscheidungen von Gemeinden sind äußerst vielfältig; daher bedarf es immer einer einzelfallgerechten Information der Aufsichtsbehörde. Ein allgemeingültiges Formblatt müsste zahlreiche Fälle abdecken und könnte daher leicht zu einer Erhöhung des Verwaltungsaufwandes führen.

In der Praxis werden anzeigepflichtige Vorhaben in aller Regel zwischen der Gemeinde und der Aufsichtsbehörde vorab besprochen. Die Aufsichtsbehörde teilt mit, welche Unterlagen sie für das Anzeigeverfahren benötigt. Dies ist ein flexibles und gut funktionierendes Verfahren. Zudem können Aufsichtsbehörden bereits nach jetziger Rechtslage Formblätter benutzen. Für eine verpflichtende Einführung in § 115 Abs. 1 GO-E sehen wir daher keinen Bedarf.

Im Referentenentwurf der Landesregierung war die Ergänzung des § 115 GO um folgenden neuen Absatz 3 vorgesehen:

„(3) Im Fall der Beteiligung mehrerer Gemeinden oder Gemeindeverbände ist, sofern es [sich] nicht um die erstmalige Beteiligung an der Gründung einer Gesellschaft handelt, für den Zeitpunkt des Vollzugs nach Absatz 1 und 2 die zuletzt eingehende Anzeige maßgebend, die zu einer Mehrheitsentscheidung nach den jeweiligen Regelungen über Mehrheitserfordernisse ausreicht.“

Die Einfügung dieses Absatzes mit Blick auf den Fall, dass mehrere Gemeinden oder Gemeindeverbände beteiligt sind, halten wir für sinnvoll. Es handelt sich um eine verfahrenserleichternde und verfahrensbeschleunigende Regelung, die in der Praxis bereits jetzt teilweise praktiziert wird. Wir regen daher ausdrücklich an, den Absatz wieder aufzunehmen. Das in § 115 Abs. 3 Satz 1 GO-E in der Fassung des Referentenentwurfs fehlende Wort „sich“ vor „nicht“ haben wir in der obigen Version bereits ergänzt.

14. § 118 GO-E – Vorlage und Auskunftspflichten

Da bei privaten Beteiligungen das bundesrechtlich geregelte Gesellschaftsrecht den Regelungen in der Gemeindeordnung vorgeht, müssen Gemeinden bei privaten Beteiligungen Regelungen in die Gesellschaftsverträge aufnehmen, die ihre Rechte absichern. Dies gilt auch bezüglich der erforderlichen Informationen zur Aufstellung des Gesamtabschlusses. Daher ist eine ersatzlose Streichung des § 118 GO nicht opportun.

15. § 133 Abs. 3 GO-E – Verwaltungsvorschrift mit Mustern

Wir bitten darum, dass die durchaus wichtigen Muster alsbald im Entwurf vorgelegt werden.

II. Zu Artikel 2-4 – Änderung der Kreisordnung, der Landschaftsverbandsordnung und des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr

1. § 55 Abs. 2 Satz 2 KrO-E – Gelegenheit zur Anhörung der Gemeinden in öffentlicher Sitzung des Kreistages vor Beschlussfassung über die Haushaltssatzung mit ihren Anlagen

Aus Sicht der kreisangehörigen Gemeinden ist die Erweiterung ihrer Partizipationsmöglichkeiten zu begrüßen, die mit der Gelegenheit zur Anhörung in öffentlicher Sitzung eine merkliche Aufwertung erfahren.

Aus Sicht der Kreise erscheint die derzeitige Regelung dagegen ausreichend und die Änderung dementsprechend problematisch. Es wird insoweit darauf verwiesen, dass von der bestehenden Möglichkeit der Anhörung auf besonderen Wunsch nach § 55 Abs. 2 S. 2 GO der geltenden Kreisordnung in der Praxis bisher nur selten Gebrauch gemacht wurde. Die angedachte Regelung würde aus Sicht der Kreise zusätzlichen Aufwand ohne damit verbundenen greifbaren und praxiswirksamen Mehrwert verursachen.

Ein möglicher Kompromissvorschlag wäre - angelehnt an die bisherige Regelung des § 55 Abs. 2 S. 2 KrO -, den Gemeinden Gelegenheit zur Anhörung in öffentlicher Sitzung vor Beschlussfassung über die Haushaltssatzung mit ihren Anlagen nur auf ihren ausdrücklichen Wunsch hin zu geben und es im Übrigen beim bisherigen Verfahren zu belassen. Genau genommen könnte die im

Gesetzesentwurf vorgesehene Änderung sogar schon jetzt in diesem Sinne interpretiert werden, ohne dass weitere Anpassungen des Wortlauts notwendig wären – in diesem Falle empfiehlt sich allerdings eine deutliche Klarstellung in der Gesetzesbegründung.

2. § 56a Satz 2 KrO-E Ausgleichsrücklage

Die Regelung wird unter Verweis auf die obigen Ausführungen zu § 75 Abs. 3 GO-E begrüßt. Es sollte eine Rückwirkung mindestens ab dem Jahresabschluss 2018 ermöglicht werden.

III. Zu Artikel 6 – Änderung des Schuldendiensthilfegesetzes Nordrhein-Westfalen

Der Gesetzesentwurf sieht in Artikel 6 eine Änderung im Programm Gute Schule 2020 vor. Die Änderungen sollen im Gesetz über die Leistung von Schuldendiensthilfen für Kredite zur Sanierung, Modernisierung und zum Ausbau der kommunalen Schulinfrastruktur in Nordrhein-Westfalen (Schuldendiensthilfegesetz Nordrhein-Westfalen) vom 15. Dezember 2016 (GV. NRW. S. 1154) erfolgen.

Die Fristen zur Vorlage des Verwendungsnachweises und des Beschlusses der Vertretungskörperschaft (§ 5 Nr. 2 und 3 des Schuldendiensthilfegesetzes Nordrhein-Westfalen) sollen jeweils auf 48 Monate verlängert werden. Bislang gilt in beiden Fällen eine Frist von 30 Monaten. Die Verlängerung der Fristen ist zu begrüßen.

An dieser Stelle möchten wir noch anmerken, dass nach unseren Feststellungen das Programm „Gute Schule 2020“ von den Gemeinden angenommen und genutzt wird. Zu den Gründen (lange Planvorlaufzeiten, Erforderlichkeit von politischen Beschlüssen, Ausschreibungsverfahren, schwierige Marktlage für Planungs- und Bauleistungen angesichts der überhitzten Baukonjunktur etc.) für bislang zum Teil noch nicht erfolgte Mittelabrufe haben wir an anderer Stelle bereits umfassend vorgetragen; darauf sei hier verwiesen. Vor dem Hintergrund sind wir auch weiterhin zuversichtlich, dass das Gesamtprogramm vollständig in Anspruch genommen werden wird. Dennoch begrüßen wir die vorgesehene Fristverlängerung auf 48 Monate, weil den Kommunen damit zusätzliche Flexibilität gewährt wird.

Das Gesetz soll rückwirkend zum 1. Januar 2017 geändert werden (Art. 7 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs). Die rückwirkende Änderung ist ebenfalls zu begrüßen.

IV. Zu Artikel 7 Inkrafttreten und weitere Verfahrensfragen

1. Inkrafttreten

Die Änderungen aus Artikel 1 des Gesetzesentwurfs sollen zum überwiegenden Teil zum 01.01.2019 in Kraft treten (Artikel 7 Absatz 4 des Gesetzesentwurfs). Abweichend hiervon sollen lediglich die Regelungen zur Programmprüfung in § 94 Abs. 2 GO-E (Artikel 1 Nr. 15 Buchstabe b des Gesetzesentwurfs) zum 01.01.2021 in Kraft treten. Der Gesetzesentwurf wirft hinsichtlich des Zeitpunktes der Anwendbarkeit des neu zu schaffenden Rechts allerdings viele praktische Fragen auf.

a) Haushaltsplanungen

Das MHKBG hat im Schreiben an die Hauptverwaltungsbeamten vom 3. Juli 2018 auf S. 9 unten ausgeführt, dass das neue Recht ab dem 01.01.2019 gelten soll, für die Haushaltsplanungen 2019 gelte aber „nach wie vor das Recht 2018“. Dies führt zu offenen Fragen bei der Rechtsanwendung, da sich die Kommunen derzeit in der Aufstellung ihrer Haushalte für 2019 befinden. Denn obwohl „nach wie vor das Recht 2018“ gilt, muss ein eventuell neuer Rechtszustand vorsorglich „mitgedacht“ und entsprechende Vorkehrungen getroffen werden.

Es besteht somit gesetzlicher Klarstellungsbedarf für den Übergang von altem zu neuem Recht, insbesondere aus Sicht der Kommunen, die ihre Haushalte nach der Rechtslage 2018 bereits verabschiedet haben oder diese zeitnah verabschieden werden. Das Inkrafttreten neuer gesetzlicher Regelungen im Bereich des NKF darf nicht zu einer unterschiedlichen Handhabung in Planung, Bewirtschaftung und Abschluss der davon betroffenen Haushalte führen. Es ist daher eine Übergangsregelung aufzunehmen, dass bereits verabschiedete Haushaltspläne auf der Basis der bisherigen gesetzlichen Regelungen bewirtschaftet und abgeschlossen werden können. Ansonsten könnte es zu gravierenden Plan-/Ist-Abweichungen kommen. In jedem Fall sind hieraus gegebenenfalls resultierende Nachtragshaushalte strikt auszuschließen.

Dass für die Aufstellung der Haushalte 2019 noch das alte Recht angewandt werden soll, ist gerade im Bereich der Erhaltungsinvestitionen (wirklichkeitsgetreue Bewertung) problematisch, da verschiedene Maßnahmen nach altem Recht konsumtiv zu planen, aber später – nach neuem Recht – womöglich investiv abzuwickeln wären. Dafür fehlte es allerdings noch an den erforderlichen Ermächtigungen, Nachtragshaushalte wären womöglich unvermeidlich.

Auch und gerade für die am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen können sich im Rahmen des Übergangs von altem zu neuem Recht ernsthafte Friktionen ergeben. Der jährlich fortzuschreibende Haushaltssanierungsplan ist der Bezirksregierung spätestens am 1. Dezember vor Beginn des Haushaltsjahres zur Genehmigung vorzulegen (§ 6 Abs. 3 des Gesetzes zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen). Weitere praktische Probleme ergeben sich in Kommunen, die sich derzeit in der Aufstellung eines Doppelhaushaltes für 2019 und 2020 befinden. Die Nutzung der gesetzlichen Regelungen wäre nur durch eine Nachtragsatzung für das Jahr 2020 möglich.

Gleichwohl sollte es aber allen Kommunen, die von den neuen Regelungen Gebrauch machen möchten, ermöglicht werden, das neue Recht anzuwenden. Wünschenswert wäre eine Wahlmöglichkeit, wie sie bereits in das Erste Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen (1. NKFVG) vom 18. September 2012 (dort Artikel 8) Eingang gefunden hat.

b) § 94 Abs. 2 GO-E, § 2 GPAG-E – Programmprüfung

Die Regelungen zur Programmprüfung in § 94 Abs. 2 GO-E (Artikel 1 Nr. 15 Buchstabe b des Gesetzesentwurfs) sollen laut Gesetzesentwurf zum 01.01.2021 in Kraft treten. Zu unseren Ausführungen zu § 94 Abs. 2 GO-E sei an dieser Stelle noch einmal nach oben verwiesen.

Es müsste bis dahin sichergestellt sein, dass die Gemeindeprüfungsanstalt NRW bis dahin fachlich und personell so aufgestellt ist, dass die Aufgabe sachgerecht wahrgenommen werden kann, und dass eine fundierte Zertifizierung aller in Frage kommenden Programme bis zum Jahresende zu

leisten sein wird. Darüber hinaus werden sich dringend zu klärende Fragen bei der praktischen Umsetzung ergeben. Dies betrifft insbesondere die Prüfung derzeitig verwendeter Programme. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass bereits getätigte Investitionen der Kommunen in vorhandene Softwarelösungen geschützt werden. So muss gewährleistet sein, dass bereits gekaufte Programme nutzbar bleiben, selbst wenn die Zulassung durch die Gemeindeprüfungsanstalt NRW nicht erfolgt.

An dieser Stelle sei allerdings noch einmal darauf verwiesen, dass wir wegen der Vielzahl der in diesem Zusammenhang noch offenen Fragen – auch grundsätzlicher Art – dringend dafür plädieren, das Thema aus der vorliegenden Novellierung herauszulösen und zunächst auf eine valide Diskussionsgrundlage zu stellen, die auch und gerade die kommunale Praxis, ggf. auch die Expertise der Softwareanbieter selbst mit einbezieht. Insofern sollte von einer Normierung des Themenkomplexes (zunächst noch) abgesehen werden.

c) **Regelungsvorschlag**

Um Rechtssicherheit zu schaffen und gleichzeitig die Gestaltungsfreiheiten der Kommunen zu erweitern schlagen wir daher vor, die **Inkrafttretens-Regelung** in der Weise anzupassen, dass sämtliche für die Planung, Bewirtschaftung und den Abschluss der kommunalen Haushalte relevanten Vorschriften des Gesetzesentwurfs erstmals auf das Haushaltsjahr 2020 anzuwenden sind, abweichend hiervon aber zugleich zugelassen wird, dass die entsprechenden Vorschriften auch schon auf das Haushaltsjahr 2019 angewendet werden dürfen.

Dieser Vorschlag ermöglicht es den Kommunen, auf der einen Seite bereits 2019 von den Gestaltungsspielräumen und Erleichterungsmöglichkeiten des 2. NKFWG Gebrauch zu machen, bietet auf der anderen Seite aber auch die erforderliche Rechtssicherheit im Übergang sowie die Möglichkeit, sich auf die neue Rechtslage einzustellen.

2. **Zur rückwirkenden Inkraftsetzung einzelner Regelungen**

Generell möchten wir dafür werben, bestimmte Erleichterungen analog zu den Regelungen im 1. NKFWG rückwirkend in Kraft treten zu lassen. Unbeschadet entsprechender Vorschläge in den vorstehenden Teilen der Stellungnahme dürfen wir folgende Fälle noch einmal besonders hervorheben:

a) **§ 75 Abs. 3 GO-E – Ausgleichsrücklage**

Wie oben ausgeführt sollte die Aufhebung der Höchstgrenze für die Zuführung zur Ausgleichsrücklage (§ 75 Abs. 3 GO, § 56a KrO, § 23a LVerbO) mindestens mit einer Rückwirkung ab dem Haushaltsjahr 2018, vorzugsweise sogar schon ab dem Haushaltsjahr 2017 in Kraft gesetzt werden. Namentlich für die Umlageverbände böte sich die Möglichkeit, auch mit dem Instrument der Ausgleichsrücklage die Umlagebelastung in der Zukunft zu verstetigen. Da derzeit noch keine Kommune ihren Jahresabschluss 2018 aufgestellt hat, würde die Rückwirkung ab dem Jahresabschluss 2018 auch keine Kommune schlechter stellen.

b) **§ 88 GO-E – Rückstellungen**

Aufgrund der im Allgemeinen steigenden Steuerkraft und der landesweit weiterhin positiven Wirtschaftsentwicklung im Jahr 2018 wird angeregt, auch mit Blick auf Rückstellungsmöglichkeiten

eine rückwirkende Inkraftsetzung ab dem Haushaltsjahr 2018 zu prüfen. Auch hierdurch würde keine Kommune schlechter gestellt. Andererseits könnten die Kommunen in ihren Jahresabschlüssen bei Erfüllung des neuen Regelungsinhaltes bereits Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten aus steuerkraftabhängigen Umlagen passivieren.

c) § 116a GO-E – Befreiung vom Gesamtabchluss

Zeitkritisch und für immer noch viele Kommunen relevant ist die Frage des Umgangs mit Gesamtab schlüssen, die Haushaltsjahre vor 2018 betreffen. Trotz der – mitunter auch kritisch konnotierten – Privilegierung gerade derjenigen Kommunen, die mit ihren Gesamtab schlüssen aus verschiedensten Gründen im Rückstand sind, bleibt es kaum vermittelbar, dass gleichsam nur der Form halber diejenigen Kommunen, die ab 2019 befreit wären, für vergangene Jahre noch erhebliche zeitliche, personelle und monetäre Ressourcen aufwenden müssten, ohne dass dieser Aufwand im Ergebnis wirklich fruchtbar zu werden verspricht.

Wir schlagen daher vor, die Regelung des § 116a GO-E rückwirkend in Kraft treten zu lassen. Insofern kommt folgende Formulierung in Betracht, die Artikel 7 um einen neuen Absatz 4 ergänzt:

„Die Vorschriften der Artikel 1 Nr. 27 bis 29 treten am Tage nach der Verkündung in Kraft und sind rückwirkend auf alle ausstehenden Gesamtab schlüsse anwendbar.“

Eine solche Regelung hat den Vorteil, dass die betroffenen Kommunen ihre freiwerdenden Ressourcen Gewinn bringend an anderer Stelle nutzen könnten, ohne dass durch den Wegfall der fälligen Gesamtab schlüsse ein relevanter Nachteil in der Sache drohte.

Darüber hinaus ergäbe sich ohne eine Regelung zur Rückwirkung durch die ab 2019 zu beachtenden neuen gesetzlichen Regelungen zum Lagebericht und Anhang sogar ein deutlicher Mehraufwand: Der Gesamtab schluss 2017 wäre konzeptionell und in der Darstellung zu überarbeiten und nach neuem Recht zu erstellen. Auch deshalb ist es daher zweckmäßig, die Regelung auf vorherige Gesamtab schlussjahre auszuweiten.

Wie im Abschnitt zum neuen § 116a GO-E bereits verdeutlicht, wären für die noch ausstehenden Jahre – falls eine Befreiung in Betracht kommt – natürlich umfassende Beteiligungsberichte zu erstellen.

C. Vorschläge außerhalb des Gesetzesentwurfs der Landesregierung

Ergänzend zum Gesetzesentwurf der Landesregierung möchten wir auf einige weitere Änderungsvorschläge zur Gemeindeordnung und Kreisordnung hinweisen.

I. Vorschläge zur Änderung der GO

1. Zu § 82 GO – Vorläufige Haushaltsführung

Wir halten eine Ergänzung des § 82 GO für notwendig, der die vorläufige Haushaltsführung regelt.

Ein bekanntes Problem besteht in diesem Zusammenhang darin, dass § 82 GO keine Ermächtigung innerhalb der vorläufigen Haushaltsführung dafür vorsieht, im Investitionsbereich Verpflichtungen

einzuweisen, die erst in späteren Jahren zu Auszahlungen führen. § 82 Abs. 1 Nr. 1 GO enthält ausschließlich und abschließend nur Ermächtigungen für Auszahlungsleistungen, jedoch keinen Ersatz für fehlende Verpflichtungsermächtigungen. Daher kann eine Gemeinde während der vorläufigen Haushaltsführung zwar Auszahlungen in Millionenhöhe leisten, einen Vertragsabschluss für einen unaufschiebbar notwendigen Grunderwerb über 10.000 Euro mit Zahlung im Folgejahr jedoch nicht vornehmen.

Wir halten eine Ergänzung des § 82 Abs. 1 Nr. 1 GO in diesem Sinne daher für sachgerecht.

2. Zu § 108 GO – Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts

Aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes ist die Regelung des § 108 Abs. 6 GO nicht praxistauglich und führt zu unnötiger Bürokratisierung. Nach dieser Regelung dürfen Vertreter der Gemeinde in einer Gesellschaft, an der Gemeinden, Gemeindeverbände oder Zweckverbände unmittelbar oder mittelbar mit mehr als 25 % beteiligt sind, einer Beteiligung an einer anderen Gesellschaft in der Rechtsform des Privatrechts nur zustimmen, wenn die vorherige Entscheidung des Rates/Kreistags vorliegt. Sinn dieser Vorschrift ist die Gewährleistung einer Rückkoppelung mit dem Rat/Kreistag. Dabei kommt es nicht darauf an, dass jede beteiligte Gemeinde mehr als 25 % der Beteiligung hält; entscheidend ist vielmehr, dass die Kommunen insgesamt eine Beteiligung an der Gesellschaft von mehr als 25 % erreichen.

Prinzipiell ist das Erfordernis der Rückkoppelung mit dem Rat/Kreistag richtig und sollte nicht in Frage gestellt werden. Ein Problem stellt sich aber bei mittelbaren Beteiligungen, wenn aufgrund von Kleinstbeteiligungen eine Vielzahl von Räten/Kreistagen zustimmen muss, obwohl eine Betroffenheit gar nicht mehr gesehen werden kann. Dies führt in der Praxis dazu, dass Investitionen aufgrund der mit der Beteiligung aller Räte/Kreistage verbundenen Zeitverzögerung nicht getätigt werden können.

Dazu ein Beispiel aus der kommunalen Praxis: Ein Stadtwerk, an dem ein anderes kommunal getragenes großes Unternehmen beteiligt ist, wollte ein Windkraftprojekt realisieren und dazu eine Gesellschaft gründen. Dazu mussten alle Vertretungsorgane der Kommunen, die unmittelbar oder mittelbar an diesem großen kommunalen Unternehmen beteiligt sind, zustimmen, obwohl im vorliegenden Fall zwei Städte 90% der Anteile an dem großen Unternehmen halten und die übrigen 10 % sich auf eine Vielzahl von Beteiligungen im einstelligen Bereich aufteilen. Diese Verfahrensbeteiligung hat im vorliegenden Fall dazu geführt, dass das Windkraftprojekt des Stadtwerks scheiterte.

Vor diesem Hintergrund halten wir Lockerungen in Ausnahmefällen für erforderlich bei grundsätzlicher Beibehaltung des Zustimmungserfordernisses. Hierzu bedarf es einer gesetzlichen Änderung des § 108 Abs. 6 GO. Wir schlagen vor, dort eine Art De-Minimis-Regelung aufzunehmen, die von dem Erfordernis einer Zustimmung des Rates/Kreistags bei einer Beteiligung von unter 10 % absieht.

3. Zu § 108a GO – Arbeitnehmermitbestimmung in fakultativen Aufsichtsräten

Der Landkreistag schlägt vor, die Regelung zur Beschlussfassung von Rat/Kreistag zur Besetzung von Arbeitnehmervertretern in den Aufsichtsrat kommunaler Unternehmen wieder abzuschaffen. Es sollte die Regelung wieder so gefasst werden, dass die Arbeitnehmervertreter unmittelbar auf Vorschlag der Betriebsräte der Unternehmen in den Aufsichtsrat entsandt werden.

Das gemäß der jetzigen Fassung des § 108 a Abs. 3 GO vorgeschriebene Verfahren der Bestellung von Arbeitnehmervertretern wurde z.T. zweimal durchgeführt. Die Angelegenheit wird in der Vertretungskörperschaft letztendlich nur „durchgewunken“, da eine Befassung mit den zu bestellenden Personen aus der Mitarbeiterschaft der Unternehmen, die in einer kraft Gesetz vorzulegenden Vorschlagsliste enthalten ist, nicht sinnvoll möglich ist. Da es sich z.T. um Unternehmen handelt, in denen mehrere Kommunen Gesellschafter sind, die alle entsprechenden Beschlüsse zu fassen haben, verbirgt sich hinter dem Verfahren ein erheblicher Arbeits- und Zeitaufwand ohne plausiblen Mehrwert.

II. Vorschläge zur Änderung der KrO

Der Landkreistag möchte darüber hinaus zwei weitere Änderungsvorschläge zur Diskussion stellen.

1. § 56 Abs. 3 KrO – Benehmensherstellungsverfahren bei unterjähriger Umlagesenkung

Nach § 56 Abs. 3 KrO kann der Umlagesatz einmal im Laufe des Haushaltsjahres geändert werden. Nach dem 30.06. eines Jahres kommt nur noch eine Senkung in Betracht. Für die Änderung des Umlagesatzes ist eine Nachtragssatzung erforderlich, für die nach dem jetzigen Regelwerk erneut ein Benehmensherstellungsverfahren – also auch bei Senkung der Kreisumlage – erforderlich ist. Da für ein solches Verfahren sechs Wochen vor Aufstellung des Entwurfs und anschließend mindestens zwei Wochen (§ 80 Abs. 3 GO NRW) für die öffentliche Bekanntgabe einzuplanen sind, ist ein mindestens zweimonatiger Vorlauf erforderlich. Es wird angeregt, bei einer Senkung der Kreisumlage auf ein vorgelagertes Benehmensherstellungsverfahren zu verzichten, um auch am Ende der zweiten Hälfte eines Jahres noch zeitlich flexibel auf einen Nachtragssatzungsbedarf reagieren zu können.

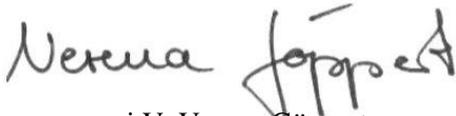
2. § 56 Abs. 4 KrO – Prüfung eines Klarstellungsbedarfs bei den Teilkreisumlagen

Die in § 56 Abs. 4 Satz 1 KrO vorgesehene Pflicht des Kreistages, eine ausschließliche Belastung oder eine Mehr- oder Minderbelastung von Kreisteilen zu beschließen, wenn Einrichtungen des Kreises ausschließlich, in besonders großem oder in besonders geringem Maße einzelnen Teilen des Kreises zustattenkommen, mithin Teilkreisumlagen zu schaffen, führt immer wieder zu Auseinandersetzungen innerhalb der Solidargemeinschaft von kreisangehörigen Kommunen und Kreis. Während die Tatbestandsvoraussetzungen in § 56 Abs. 4 Satz 1 KrO zur Erhebung von Teilkreisumlagen in Bezug auf das Jugendamt klar formuliert sind, ergeben sich trotz einer durchaus beachtlichen Judikatur weiterhin Fragen, welche Voraussetzungen konkret erfüllt sein müssen, damit eine Einrichtung in besonders großem oder besonders geringem Maße einzelnen Teilen des Kreises zustattenkommt (vgl. jüngst VG Düsseldorf, Urteil vom 16.11.2017, Az.: 1 K 8677/16).

Mit Blick auf weitergehende Fragen – etwa auf eine Weiterentwicklung des Instituts der Teilkreisumlage – stehen wir für entsprechende ergebnisoffene Gespräche gern bereit.

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Stellungnahme im Gesetzgebungsverfahren und stehen für vertiefende Gespräche gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



i.V. Verena Göppert
Ständige Stellvertreterin des Hauptgeschäftsführers
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



i.V. Claus Hamacher
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen